

Documento de proyecto

# Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda

Marisol Saborido



NACIONES UNIDAS



Este documento fue elaborado por Marisol Saborido, consultora en el marco del proyecto "Pobreza Urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe", desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas. El trabajo forma parte de un estudio sobre experiencias emblemáticas en la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.99

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2006. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

Resumen.....	7
I. Introducción .....	9
II. Fondo Solidario de Vivienda – FSV (Chile).....	13
1. Presentación .....	13
2. Elementos de contexto .....	15
2.1 La vivienda social en Chile en la década de los noventa .....	15
2.2 Nueva política habitacional (período 2002-2006).....	16
3. Descripción del programa.....	18
3.1 Objetivos .....	18
3.2 Resultados y logros .....	20
4. Experiencia de aplicación del FSV – V Región .....	24
4.1 Antecedentes generales V Región .....	24
4.2 Proyectos FSV en la V Región .....	25
4.3 Observaciones .....	28
5. Análisis evaluativo FSV .....	29
5.1 Criterios generales.....	29
5.2 Impactos significativos y sostenibilidad .....	29
III. MetroVivienda - Bogotá, Colombia.....	35
1. Presentación .....	35
2. Elementos de contexto .....	36
2.1 Antecedentes generales .....	36
2.2 Mercado de vivienda social y déficit habitacional.....	38
3. Descripción del programa.....	43
3.1 Objetivos .....	43
3.2 Procesos y mecanismos.....	43
3.3 Financiamiento y recursos .....	44
3.4 Resultados .....	46
4. Proyecto Ciudadela Nuevo USME.....	48
4.1 Descripción .....	48
4.2 Observaciones .....	51
5. Análisis evaluativo .....	51
5.1 Criterios generales.....	51
5.2 Impactos significativos y sostenibilidad .....	52
5.3 Reflexiones finales.....	54

IV. Programa Rosario Hábitat - Rosario, Argentina.....	57
1. Presentación .....	57
2. Elementos de contexto .....	58
2.1 Antecedentes generales .....	58
2.2 Asentamientos irregulares .....	59
2.3 Política social, generación de trabajo e ingresos .....	60
2.4 Experiencias anteriores de mejoramiento de barrios .....	61
2.5 Ciudad de Rosario: modelo de gobernabilidad y desarrollo local .....	61
3. Descripción del Programa Rosario Hábitat.....	62
3.1 Componentes.....	62
3.2 Población objetivo.....	64
3.3 Organización y gestión del programa.....	64
3.4 Ciclo de ejecución y secuencia de los proyectos .....	65
3.5 Financiamiento y recursos .....	68
3.6 Cobertura y resultados .....	68
4. Análisis evaluativo .....	71
4.1 Impactos significativos .....	71
4.2 Sostenibilidad.....	73
4.3 Entorno institucional .....	74
4.4 Integralidad .....	75
4.5 Reflexiones finales.....	76
V. Programa Municipal para el Mejoramiento Habitacional “Casa Mejor” Programa de Apoyo a la Autoconstrucción - PAAC Fortaleza, Brasil.....	77
1. Presentación .....	77
2. Elementos de contexto .....	78
2.1 Antecedentes generales .....	78
2.2 Origen del programa “Casa Mejor” .....	79
2.3 Fase piloto y creación del Programa de Apoyo a la Autoconstrucción .....	80
3. Descripción del programa .....	80
3.1 Objetivos .....	80
3.2 Población objetivo.....	81
3.3 Financiamiento y recursos .....	81
3.4 Organización y gestión .....	82
3.5 Logros y resultados .....	82
3.6 Situación actual.....	84
4. Análisis evaluativo .....	84
4.1 Criterios generales .....	84
4.2 Impactos significativos y sostenibilidad .....	85
4.3 Sostenibilidad económica y financiera .....	85
4.4 Entorno institucional .....	86
4.5 Integralidad .....	87
4.6 Reflexiones finales.....	87
VI. Conclusiones .....	89
1. En relación con los programas de provisión de vivienda: Fondo Solidario de la Vivienda (Chile) y MetroVivienda (Bogotá, Colombia) .....	89
2. En relación con los programas de mejoramiento en asentamientos irregulares: Casa Mejor-PAAC (Fortaleza, Brasil) y Rosario Hábitat (Rosario, Argentina).....	90
3. En relación con el eje vivienda, en términos generales .....	92
Bibliografía .....	93
Anexos .....	95

### Índice de cuadros

Cuadro 1	Número de familias y proyectos por año FSV.....	20
Cuadro 2	Monto de subsidios entregados por año FSV .....	21
Cuadro 3	Focalización del FSV según deciles socio-económicos .....	21
Cuadro 4	Análisis comparativo programas habitacionales Chile (2000- 2006) .....	22

Cuadro 5	Proyectos favorecidos en el FSV según tipo de EO (2001-2003) .....	23
Cuadro 6	Fondo solidario V Región – resumen proyectos .....	27
Cuadro 7	Trayectoria de la financiación de vivienda en Colombia.....	36
Cuadro 8	Déficit cuantitativo de Vivienda (1993 – 1997), Colombia .....	38
Cuadro 9	Déficit de vivienda en Bogotá .....	41
Cuadro 10	Opción 1: ejemplo con precio de la vivienda \$23.240.000 (entre 50-100 SMMLV).....	45
Cuadro 11	Opción 2: ejemplo con precio de la vivienda \$16.600.000 (50 SMMLV).....	45
Cuadro 12	Subsidio según valor de la vivienda, Colombia (2003).....	45
Cuadro 13	Resumen proyectos MetroVivienda 2000-2004.....	46
Cuadro 14	Plan de construcción de vivienda nueva en Bogotá, 2004 -2007. Generación de vivienda nueva. ....	47
Cuadro 15	Valor de las viviendas según tipo .....	48
Cuadro 16	Metodología de la agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) (ZOPP) .....	68
Cuadro 17	Distribución presupuestaria según componentes, Rosario Hábitat.....	68
Cuadro 18	Proyectos en ejecución Programa Rosario Hábitat (2005).....	69
Cuadro 19	Comparación programas Casa Mejor y PAAC .....	80
Cuadro 20	Sistema de financiamiento Casa Mejor (inicio del año 1996).....	81
Cuadro 21	Programa Casa Mejor/ PAAC contribución financiera adicional de las familias.....	83

### Índice de gráficos

Gráfico 1	Número y tipo de proyectos FSV (2001-2003) .....	24
Gráfico 2	Déficit habitacional en Colombia (2004). ....	39
Gráfico 3	POT Bogotá .....	42
Gráfico 4	Diseño urbanístico USME .....	49
Gráfico 5	Objetivos de asegurar el impacto de las inversiones realizadas .....	50
Gráfico 6	Revertir la tendencia de desarrollo de la zona.....	50

### Índice de recuadros

Recuadro 1	Conformación del programa Rosario Hábitat.....	62
------------	--	----



## Resumen

Este trabajo forma parte de un estudio realizado en el marco del proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”,<sup>1</sup> sobre experiencias emblemáticas que contribuyen a la superación de la precariedad y pobreza urbana. En su conjunto, las experiencias emblemáticas dan cuerpo a los lineamientos principales de una agenda estratégica para la superación de la precariedad y pobreza urbana en América Latina y el Caribe.<sup>2</sup> Se analizaron diecinueve casos<sup>3</sup> de intervenciones significativas en el hábitat urbano en cinco áreas prioritarias: suelo, servicios urbanos, vivienda, espacio público y empleo e ingresos, con la intención de ilustrar y ejemplificar los aprendizajes regionales en el campo de la precariedad urbana y la pobreza. Esta publicación aborda a través de un análisis de distintos proyectos emblemáticos los principales desafíos para las políticas públicas en materia de vivienda.

Las políticas de Estado en vivienda han debido asumir la tarea de proveer y mejorar las viviendas de los más pobres, dando que un elevado porcentaje de la población no cuenta con los ingresos suficientes para acceder a una vivienda a través del mercado.

Proveer vivienda nueva y mejorar el parque existente han sido las dos líneas de acción fundamentales en materia habitacional. En el año 1990 de un déficit total de 38 millones de viviendas en la región, 46% correspondía al déficit cuantitativo y 54% al déficit cualitativo (carencia de servicios); en el año 2000 el déficit total aumenta a 52 millones de viviendas de las cuales un 39% corresponde al déficit cuantitativo y un 61% al déficit cualitativo.

En contraste con lo anterior, se observa que las políticas habitacionales a lo largo de estos años han insistido casi exclusivamente en la producción de nuevas unidades de vivienda. Estas corresponden por lo general a estándares convencionales y uniformes que no satisfacen adecuadamente a las necesidades habitacionales de los hogares, ni acogen las formas de vida de los pobres.

---

<sup>1</sup> Proyecto desarrollado entre 2002 y 2005 por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, de CEPAL.

<sup>2</sup> Ver cuadro 2, Anexo Metodológico para un resumen de esta Agenda.

<sup>3</sup> En nueve países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú. Los criterios de selección de los casos y el listado final del conjunto de los casos estudiados están detallados en el cuadro 1 del Anexo Metodológico.

A pesar de una evolución del déficit hacia un fuerte predominio cualitativo por sobre lo cuantitativo en la última década, se observa una resistencia de las políticas habitacionales para incorporar programas de mejoramiento como una alternativa de solución adecuada; asimismo el sector privado, prefiere construir grandes conjuntos de vivienda nueva.

Resulta claro que la vivienda constituye un “eje estratégico” para la superación de la pobreza y precariedad urbana. En su sentido más amplio, la vivienda constituye un lugar de pertenencia y vínculo con la ciudad y un aspecto crucial en la construcción de ciudadanía.

Desde esta visión se presentan a continuación cuatro programas habitacionales que fueron seleccionados como experiencias de interés, estos son: el Fondo Solidario de Vivienda en Chile; MetroVivienda en Bogotá, Colombia; Rosario Hábitat, en Rosario, Argentina y Casa Mejor / Programa de Apoyo a la Autoconstrucción (PAAC) en Fortaleza, Brasil.

Los dos primeros, Fondo Solidario y MetroVivienda, pueden inscribirse en la línea de provisión de vivienda nueva. Sin embargo, cada uno de ellos incorpora en su diseño innovaciones que los diferencian de los programas convencionales de producción de nuevas unidades de vivienda.

Rosario Hábitat y Casa Mejor son dos programas de mejoramiento de asentamientos irregulares de naturaleza y generaciones bien distintas. El primero se perfila como un programa para la integración de los asentamientos irregulares a la ciudad, y el segundo programa apoya el mejoramiento y consolidación de viviendas en las “favelas” en Fortaleza, Brasil.



## I. Introducción

En la región, un elevado porcentaje de la población no cuenta con los ingresos suficientes para acceder a una vivienda a través del mercado. Las políticas de Estado han debido asumir la tarea de proveer y mejorar las viviendas de los más pobres. Asimismo, las familias buscan resolver sus necesidades habitacionales a través de distintas estrategias tales como la ocupación de tierras, autoconstrucción, organizaciones de vivienda, alojamiento con familiares o conocidos, y los sub-mercados de alquiler.

A las viviendas que se necesita construir para alojar a quienes carecen de alojamiento (déficit cuantitativo) se suman aquellas unidades existentes que presentan diversas carencias (déficit cualitativo): carencia de servicios (principalmente saneamiento y agua potable), materialidad precaria o inseguridad en la tenencia. Proveer vivienda nueva y mejorar el parque existente son entonces las dos líneas de acción fundamentales en materia habitacional. De acuerdo con estudios recientes de CEPAL, el panorama habitacional de la región ha evolucionado en la última década hacia un fuerte predominio del déficit cualitativo por sobre el déficit cuantitativo (Mac Donald, Joan, 2005).

En el año 1990 de un déficit total de 38 millones de viviendas en la región, 46% correspondía al déficit cuantitativo y 54% al déficit cualitativo; en el año 2000 el déficit total aumenta a 52 millones de viviendas de las cuales un 39% corresponde al déficit cuantitativo y un 61% al déficit cualitativo. Los dos principales problemas que afectan a los hogares son: falta de saneamiento adecuado (24%) e inseguridad en la tenencia (23%); la carencia menos generalizada es la falta de vivienda, que sólo corresponde a un 15% de los hogares (Miquel, José; Déficit habitacional 2000, Cepal, agosto 2004, sin publicar).<sup>4</sup>

En contraste con lo anterior, se observa que las políticas habitacionales a lo largo de estos años han insistido casi exclusivamente en la producción de nuevas unidades de vivienda. Estas corresponden por lo general a estándares convencionales y uniformes que no satisfacen adecuadamente a las necesidades habitacionales de los hogares, ni acogen las formas de vida de los pobres.

Dado que los recursos disponibles son siempre insuficientes para una gran demanda acumulada, la cobertura resulta escasa. Sólo una minoría de los hogares logra acceder a una

---

<sup>4</sup> Citado por Mac Donald, Joan, 2005, documento interno.

vivienda nueva, mientras la mayoría sigue habitando en asentamientos irregulares en condiciones precarias.

En la resolución de las necesidades habitacionales, el suelo urbano constituye un factor crucial. El acceso a suelo en la ciudad está fuertemente condicionado por el mercado de tierras, que es imperfecto y poco transparente y está escasamente regulado por parte del Estado. Esto hace que el acceso de los pobres al suelo urbano sea restrictivo y determina que la localización de sus asentamientos se realice en áreas periféricas de la ciudad y en sectores de riesgo depreciados (áreas inundables, contaminadas, de difícil accesibilidad, sin infraestructura ni equipamiento). Asimismo, las políticas de vivienda social localizan sus proyectos en áreas periféricas de la ciudad y en sectores de escaso valor urbano, lo que reproduce condiciones de exclusión y precariedad.

Por otra parte, los programas de mejoramiento, que buscan corregir la precariedad de los alojamientos respondiendo así al déficit cualitativo, son de cobertura limitada y se originan fuera del sector. Estos surgen impulsados por ONG que iniciaron este tipo de intervenciones en los años ochenta, como parte de programas para aliviar la pobreza en los barrios precarios con un fuerte componente participativo y con el apoyo de organismos de cooperación. Estos programas pueden incluir distintos tipos de intervenciones: de tipo parcial, referidas al mejoramiento de las viviendas, dotación de infraestructura y equipamiento y regularización dominial; o de carácter más integral, que junto a las intervenciones de orden físico incorporan intervención social e iniciativas de desarrollo económico y productivo.

Los programas de mejoramiento han sido resistidos por las políticas habitacionales convencionales como una alternativa de solución adecuada y también por el sector privado, que prefiere construir grandes conjuntos de vivienda nueva. Ha sido difícil masificar estas experiencias para convertirlas en programas de mayor alcance y lograr que las políticas regulares de vivienda social las incorporen como actividades permanentes.

Desde una perspectiva alternativa y a partir de la experiencia acumulada por muchas organizaciones de base, ONG y organismos de apoyo, se recupera la idea del “derecho a la vivienda” para superar la visión dominante de la vivienda como mercancía. En este sentido, se valora la “producción y gestión social del hábitat” como un concepto que describe integralmente el fenómeno físico, cultural y económico que representa la capacidad de la población en materia habitacional, en la lucha por acceso a la tierra, la vivienda y los servicios básicos.<sup>5</sup>

Más recientemente adquiere fuerza el concepto de “derecho a la ciudad”, que amplía el enfoque tradicional sobre la mejora de la calidad de vida de las personas, centrado en la vivienda y el barrio para abarcar la calidad de vida a escala de la ciudad y su entorno rural. Esto implica promover una justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbanas y la democratización del acceso a la tierra y los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y situaciones de vulnerabilidad.<sup>6</sup>

Resulta claro que la vivienda constituye un “eje estratégico” para la superación de la pobreza y precariedad urbana. En su sentido más amplio, la vivienda constituye un lugar de pertenencia y vínculo con la ciudad y un aspecto crucial en la construcción de ciudadanía.

---

<sup>5</sup> Florián, Alejandro, agosto 2005, Derecho a la vivienda adecuada y producción social del hábitat, Documento de trabajo de Fedevivienda, Coalición Internacional del Hábitat, HIC.

<sup>6</sup> Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Foro Social de las Américas - Quito, julio 2004; Foro Mundial Urbano-Barcelona octubre 2004; Foro social Mundial – Porto Alegre, Enero 2005; Revisión previa a Barcelona, septiembre 2005).

Desde esta visión se presenta a continuación cuatro programas habitacionales que fueron seleccionados como experiencias de interés, estos son: el Fondo Solidario de Vivienda en Chile; MetroVivienda en Bogotá, Colombia; Rosario Hábitat, en Rosario, Argentina y Casa Mejor / PAAC en Fortaleza, Brasil.

Los dos primeros, Fondo Solidario y MetroVivienda, pueden inscribirse en la línea de provisión de vivienda nueva. Sin embargo, cada uno de ellos incorpora en su diseño innovaciones que los diferencian de los programas convencionales de producción de nuevas unidades de vivienda.

El Fondo Solidario, se origina en el año 2001 como ejemplo de una nueva generación de programas en vivienda que forman parte de la política habitacional chilena. Este programa se enfoca prioritariamente en las familias más pobres que no tienen posibilidades de pagar un crédito y fomenta la participación de la comunidad organizada en grupos con proyectos propios de vivienda. Permite acceder a soluciones habitacionales de distinto tipo: vivienda nueva, densificación predial, adquisición y mejoramiento de viviendas usadas.

MetroVivienda es una empresa de capital público de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se creó en el año 1999 con carácter de una inmobiliaria de “segundo piso”; compra y urbaniza grandes extensiones de terreno que posteriormente vende a las empresas constructoras para que construyan y vendan las unidades habitacionales. Su principal objetivo es urbanizar tierra para la creación de macroproyectos de vivienda social accesibles a los sectores de menores ingresos en reemplazo de las urbanizaciones clandestinas. Este programa redefine el papel del Estado y del sector privado: el primero hace ciudad y el segundo construye viviendas.

Rosario Hábitat y Casa Mejor son dos programas de mejoramiento de asentamientos irregulares de naturaleza y generaciones bien distintas.

Rosario Hábitat surge en el año 2002 como un programa público, cuenta con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo y se instala en la Municipalidad de Rosario a través del Servicio Público de la Vivienda. Se perfila como un programa para la integración de los asentamientos irregulares a la ciudad a través de una estrategia que articula un conjunto de componentes físicos, sociales, urbanos y ambientales y se complementa con un conjunto de otros programas, iniciativas y convenios haciendo parte de una propuesta mayor de desarrollo urbano integral.

Casa Mejor corresponde a un programa de los años noventa en Fortaleza, Brasil. Surge en el contexto de un fuerte movimiento social y ONG de apoyo en la lucha por la vivienda. Este programa apoya el mejoramiento y consolidación de viviendas en las “favelas” mediante un esquema basado en tres componentes: fomento a la capacidad de ahorro de las familias, subsidios municipales para asistencia técnica y pequeños créditos. Tras diez años de operación este programa logra traspasarse a la Municipalidad pasando a formar parte de la política pública.

La revisión de estos programas muestra un conjunto de complejidades y desafíos que presenta la problemática de los asentamientos humanos en distintos contextos urbanos, en relación con las carencias existentes, recursos disponibles e institucionalidad presente en cada momento y lugar.

Junto con lo anterior es posible también plantear dos ideas que aparecen como cuestiones centrales para detonar procesos sostenibles de mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres, y de todos, en la ciudad: la necesidad de vincular la provisión de vivienda con la creación de ciudad, articulando la política habitacional con la política urbana y la constatación de que los pobres, a pesar de sus carencias, son los mayores constructores de vivienda y barrios, por tanto, requieren ser incorporados como protagonistas fundamentales en los programas y decisiones que afectan a la ciudad para hacerla más democrática.



## II. Fondo Solidario de Vivienda – FSV (Chile)

### 1. Presentación

El Fondo Solidario de Vivienda (FSV) es un Programa Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) destinado a dar solución habitacional a familias que se encuentran bajo la línea de pobreza,<sup>7</sup> que participan en grupos previamente organizados, que no han obtenido anteriormente un subsidio habitacional y que se encuentren inscritos en los registros del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU).

El FSV surge en el contexto de una modificación a la política habitacional chilena vigente hasta el año 2000. Los resultados de la política habitacional de la década de los noventa y principios del año 2000, si bien muestran éxitos en la disminución del déficit habitacional y en la maduración de su sistema de financiamiento, evidencian también debilidades:

- Una deficiente respuesta a las necesidades habitacionales de los más pobres, principalmente a las familias pertenecientes a los tres primeros deciles de ingresos, que demandan una atención integral;
- La existencia de subsidios ocultos;
- Una baja correlación entre la localización de la oferta y las necesidades habitacionales, entre otras.

Este programa se origina en el año 2001, como parte de una nueva generación en programas de vivienda que forman parte de la política habitacional. El FSV se fundamenta en cuatro ideas fuerza:

- La necesidad de *focalizar* en las familias más carentes, bajo la línea de la pobreza, a las que no se llegaba a través de programas habitacionales tradicionales;

---

<sup>7</sup> Se calcula en base a una canasta básica de alimentos (definida por la CEPAL); la línea de pobreza se obtiene doblando el valor de una canasta mínima en el caso urbano; esta medición de pobreza es utilizada por el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN).

- La idea de abrir un fondo para postular proyectos desde cada región del país;<sup>8</sup>
- La idea de fomentar la *participación de la comunidad organizada en grupos* con proyectos propios de vivienda, con asistencia técnica y con un plan complementario de acción social;
- La *flexibilidad*, permitiendo proyectos de vivienda de diversos tipos.

A través de este programa se pueden presentar proyectos para acceder a soluciones habitacionales de distintos tipos, tales como:

- Construcción en nuevos loteos dirigidos a grupos que no cuentan con vivienda, ni terrenos de su propiedad;
- Construcción en sitio propio, dirigido a familias propietarias de sus sitios de residencia pero con soluciones habitacionales deficitarias;
- Adquisición de viviendas nuevas;
- Adquisición y mejoramiento de viviendas usadas, para aprovechar las posibilidades de movilidad y el stock no absorbido de viviendas SERVIU;
- Densificación predial, dirigida a la subdivisión y construcción de una o más viviendas en un mismo terreno.

La elección de una u otra alternativa está mediada por las posibilidades y necesidades de las familias y la realidad de cada lugar. Así por ejemplo, en zonas metropolitanas donde el suelo es más caro, se realizan más proyectos de vivienda usada y densificación predial. En el sur del país, donde todavía está menos urbanizado, se prefieren soluciones en lotes de mayor tamaño.

Las familias interesadas en postular al FSV deben organizarse formando un grupo con personalidad jurídica de al menos diez familias. El grupo debe estar patrocinado por una Entidad Organizadora (municipios, fundaciones, corporaciones, consultores o el propio Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) del Ministerio de la Vivienda. Esta entidad es la encargada de organizar a las familias, preparar los proyectos habitacionales, gestionar los correspondientes permisos y aprobaciones, además de presentar los grupos y proyectos a los fondos regionales y controlar el cumplimiento del plan de ahorro comprometido.<sup>9</sup>

Los proyectos que se presentan al Fondo Solidario de Vivienda tienen la característica de que son elaborados en conjunto con las familias, por lo tanto un buen proyecto es aquel que representa y se ajusta a las reales necesidades y posibilidades de las familias en cada lugar.

Los criterios para seleccionar proyectos responden a factores de vulnerabilidad y condición de pobreza del grupo expresada en su puntaje de Ficha CAS-2,<sup>10</sup> a la pertinencia del Plan de Acción, al menor monto de subsidio solicitado, al mayor monto de aportes de terceros declarados y a la calidad técnica de los proyectos. A estos criterios se suma un puntaje otorgado

---

<sup>8</sup> El territorio chileno se divide en 13 unidades llamadas regiones, éstas se subdividen en provincias y luego en comunas.

<sup>9</sup> La entidad organizadora no puede cobrar dinero alguno al grupo postulante.

<sup>10</sup> La Ficha CAS-2 es un instrumento destinado a estratificar socialmente a las familias que postulan a beneficios sociales permitiendo con ello priorizar y seleccionar beneficiarios para los distintos programas sociales, principalmente los subsidios estatales. El sistema de estratificación se basa en el cálculo de un puntaje que varía entre 350 y 750 puntos aproximadamente. La obtención de un menor puntaje se asocia a una situación de carencia y necesidades insatisfechas mayor. Para realizar el cálculo se utilizan 13 variables, agrupadas en 4 factores: vivienda, educación, ocupación e ingreso-patrimonio.

por un Jurado Regional que está integrado por el Intendente<sup>11</sup> de cada Región y otras autoridades regionales.

El FSV no sólo está conformado por proyectos de vivienda, sino que contempla también un Plan de Acción Social para cada grupo postulante. Este plan surge del grupo y su entidad organizadora y está compuesto por el conjunto de iniciativas, programas y/o acciones destinadas a superar la marginación social de las familias integrantes y a mejorar sus condiciones de vida. Puede realizarse al momento de postular al FSV, durante la ejecución del proyecto o con posterioridad a éste.

## 2. Elementos de contexto

### 2.1 La vivienda social en Chile en la década de los noventa

A comienzos de la década de los noventa en Chile, tras el término del régimen militar, la situación en materia de vivienda se caracterizaba por un déficit cuantitativo de trayectoria creciente, reflejado en la existencia de más de 900 mil familias sin casa. La oferta de soluciones habitacionales existentes cubría sólo parcialmente las necesidades de los hogares más pobres del país (MINVU, 2004).

A partir del diagnóstico del déficit habitacional y urbano acumulado, la propuesta programática del nuevo gobierno democrático planteaba tres ideas matrices para la gestión del sector vivienda: más viviendas para los pobres y allegados,<sup>12</sup> mejores barrios y ciudades; diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales (MacDonald, 1992).<sup>13</sup> De estas tres ideas, la absorción del déficit habitacional se constituyó en el objetivo que caracterizó la política de vivienda entre los años 1990 y 2000.

Par lograr este objetivo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) se propuso una meta anual de producción de 90 mil soluciones habitacionales para responder al crecimiento de los hogares y deterioro del parque habitacional. La producción de soluciones habitacionales del MINVU alcanzó esta meta anual superando las 54 mil soluciones promedio anuales del sexenio anterior (1984-1999).<sup>14</sup>

El éxito en la producción de viviendas logrado durante la década de los noventa tuvo fuerte relación con un proceso de crecimiento económico sostenido y, conforme a los datos que entrega la Encuesta CASEN de MIDEPLAN con: la reducción de la pobreza (desde un 38,6% de la población en el año 1990 a menos del 21% en el año 2000); el aumento de la tenencia de vivienda propia (desde un 61,2% de los hogares en 1990 a un 70% en el año 1998); y con una fuerte reducción del déficit habitacional tanto cuantitativo como cualitativo (que disminuye entre los años 1990 y 1998 desde cerca de un millón de viviendas a 750 mil en términos cuantitativos y de 665 mil a 450 mil viviendas en términos cualitativos).

La coyuntura en la cual se implementan las políticas habitacionales del primer gobierno de este período estuvo marcada por la magnitud del allegamiento que se presentaba como una

---

<sup>11</sup> El Gobierno y la administración superior de cada región residen en un Intendente (de confianza del Presidente de la República) a quien corresponde formular la política de desarrollo de la región, ajustándose a los planes nacionales y ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos (con excepción de la Contraloría General de la República y de los tribunales de justicia).

<sup>12</sup> En Chile se llama allegados a los hogares que no cuentan con una vivienda independiente y comparten con otros la residencia, alimentación y presupuesto, total o parcialmente. Se identifican tres situaciones de allegamiento: coexistencia de dos o más viviendas en un mismo lote; dos o más hogares al interior de la casa y existencia de un hogar constituido por más de un núcleo familiar.

<sup>13</sup> Citado en MINVU (2004).

<sup>14</sup> Esto es contabilizando viviendas sociales, subsidios entregados y soluciones del programa de mejoramiento de barrios (que considera entrega de unidades sanitarias de baño y cocina) con participación del Estado.

demanda social contenida y probablemente una de las mayores demandas sociales del régimen militar. Ello inducía a temer un proceso cuantioso de invasiones de terreno. Sin embargo, no se produjeron las invasiones temidas; al contrario, los allegados se organizaron masivamente formando comités para postular a los programas habitacionales oficiales y con ello se produjo una apertura masiva de libretas de ahorro para la vivienda, requisito para ingresar al sistema.<sup>15</sup>

La política de vivienda trazada se basa en un esquema de financiamiento que considera tres fuentes: subsidio estatal, a través del cual el Estado asigna una subvención directa a la demanda; ahorro del postulante, a través de un depósito inicial; y un crédito hipotecario, que es opcional de acuerdo con el programa elegido. Estos fondos para la financiación de la vivienda tienen una demanda organizada y un mercado estable de viviendas a precio bajo y medio.

La capacidad de ahorrar a la que hay que comprometerse es prioritaria para ingresar al sistema y también las obligaciones de pago del crédito hipotecario en forma de plazos mensuales, una vez que se tiene la propiedad de la vivienda. El compromiso de ahorrar se valora como un elemento beneficioso no sólo porque reduce los recursos públicos, sino también porque dignifica a los beneficiarios ya que se aprecia su esfuerzo.

Los logros obtenidos durante este período se relacionan, en gran medida, con una fuerte ampliación del sistema de subsidio a la demanda y la conformación de una red de programas para cubrir distintos segmentos sociales y necesidades de los solicitantes. Entre estos se encuentran los programas de subsidio para viviendas rurales, programa para la postulación colectiva para trabajadores de empresas, subsidio unificado y programa de vivienda básica, leasing habitacional para el arriendo de viviendas con promesa de compra y programa de vivienda progresiva.<sup>16</sup>

## 2.2 Nueva política habitacional (período 2002-2006)

El programa Fondo Solidario de la Vivienda se inscribe en la denominada nueva política habitacional,<sup>17</sup> impulsada por el gobierno chileno a partir del año 2002. Esta nueva política se enmarca, a su vez, en una política de gobierno que se propone llegar a ser un país más igualitario y solidario, con mayor igualdad de oportunidades y con redes más eficaces de protección social.<sup>18</sup> En este contexto, uno de los objetivos estratégicos de la política de vivienda del MINVU para este período es: “disminuir el déficit habitacional, y focalizar la inversión preferentemente en los pobres” (MINVU, 2004).

La nueva política habitacional constituye una respuesta al balance de fortalezas y debilidades de los años noventa. Durante esa década, si bien se alcanzaron logros significativos en el país: reducción del déficit, mejora de la calidad y estándares de las viviendas y loteos y

---

<sup>15</sup> Según estimaciones del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN, 2000) a principios de los años noventa el déficit cuantitativo de viviendas superaba las 900 mil unidades. Dada la fuerte restricción a la generación de asentamientos irregulares que había establecido el gobierno militar desde los años 1973, la mayor parte de este déficit se manifestaba en lo que era considerado el mayor problema habitacional del momento: el fenómeno de los allegados (MINVU / DITEC, 1993). De hecho, según la encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN), un 42,4% de los hogares estaba afectado por el allegamiento, es decir era o acogía un hogar o núcleo familiar allegado. Estas preocupantes cifras, así como la inestabilidad política y económica que podía derivar de un nuevo proceso de tomas de terreno, impulsaron al gobierno de la Concertación por la Democracia, que se inicia en 1990, a implementar nuevos planes de vivienda que pudiesen dar respuesta rápida al máximo de beneficiarios. La principal innovación en ese momento fue la puesta en marcha del Programa de Vivienda Progresiva (PVP), que pasó a formar parte del conjunto de programas habitacionales que ofrecía el MINVU, en este caso, orientado específicamente a los allegados y sin casa. Durante los próximos diez años, se logra una significativa reducción del déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo en Greene (2004).

<sup>16</sup> Los programas se rigen por Decretos Supremos donde se establecen las normas del proceso de inscripción, postulación, selección y asignación de viviendas y subsidios.

<sup>17</sup> A fines del año 2005 habrá elecciones en Chile (presidenciales y del Parlamento) para dar inicio de un nuevo gobierno el año 2006.

<sup>18</sup> Gobierno de Chile, 2004, Mensaje Presidencial del 21 de mayo, citado en MINVU, 2004).



diversificación de programas; se percibe también que persistieron un conjunto de limitaciones. La política habitacional vigente hasta diciembre del año 2001 generó una serie de efectos no deseados que interesa corregir, pensando en la generación de nuevos espacios de acción, procesos más innovadores, un mayor caudal de recursos, no sólo económico y una mayor participación y compromiso de los diferentes actores involucrados, públicos y privados. Entre algunos de estos efectos se señalan los siguientes:

- Viviendas inasequibles para el 20% más pobre de la población dado el permanente aumento del valor de la vivienda (el Programa de Vivienda Básica, el más masivo, llega a un valor de aproximadamente US\$ 7.623 en el año 2001).
- Alta precariedad, de la población en el primer quintil de ingresos,<sup>19</sup> no sólo habitacional (también en lo relativo a la vida familiar, niveles y acceso a la educación, salud, acceso a y estabilidad laboral, entre otros aspectos).
- Alta morosidad de los beneficiarios de créditos habitacionales por vivienda social, la que alcanzó prácticamente un 70%.
- Homogeneidad de las soluciones habitacionales versus heterogeneidad social y cultural de los contextos locales en los que se aplicaba la política habitacional (composición y tipos de familias, grupos étnicos, diversidad geográfica y climática, heterogeneidad económica).
- Disminución de la calidad constructiva de las soluciones habitacionales, lo que en el año 2002 llevó a orientar cerca de MUS\$ 12.000 a la reparación de viviendas ya entregadas, implicando dejar de construir unas 1.850 viviendas nuevas.
- Altos valores del precio del suelo, que absorben la mayor parte de los recursos destinados a la construcción de viviendas sociales, por lo general en terrenos localizados en la periferia de las zonas urbanas.
- Pocos actores involucrados en el proceso habitacional; activa participación del gran empresariado de la construcción y el gobierno central en oposición a una baja participación de los postulantes a los programas y de los gobiernos locales.

En este contexto, el MINVU definió tres criterios centrales para la reformulación de la política habitacional orientada hacia los más pobres:

- **Multidimensionalidad**, que requiere de un proceso habitacional desarrollado en el largo plazo, conforme a los ciclos de la vida familiar, exigiendo, a su vez, la integración de aspectos físico-espaciales y sociales;
- **Focalización**, que requiere de una especificación financiera orientada a quienes no son sujetos de crédito, con un tipo de solución habitacional que detone el proceso habitacional completo, conforme a sus capacidades y características socio-culturales;
- **Nuevo escenario social**, representado en un nuevo carácter del Estado, potenciado hacia su rol subsidiario y regulador, el reconocimiento de una pobreza que requiere un tratamiento integral, una ciudadanía más activa y que demanda soluciones definitivas, y la necesidad de comprometer con mayor energía al sector privado.

Producto de esta definición se formularon dos nuevos programas, el Fondo Solidario y el programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> El ingreso del primer quintil corresponde aproximadamente a US\$ 187 (para valor promedio del dólar año 2002).

<sup>20</sup> Este programa permite obtener una solución habitacional de 25 a 28 metros cuadrados, incorpora la posibilidad de crecimiento hasta 50 metros cuadrados; permite postulación individual o colectiva y se puede acceder a él mediante la postulación a las viviendas vía SERVIU o a través del FSV.

En este período se incorpora también la Reforma de las Ciudades. Se plantea el desafío de generar políticas, planes y programas para mejorar la gestión de la ciudad y el territorio, propiciando el desarrollo de ciudades funcionales, equitativas, eficientes, socialmente integradas, con viviendas que reconozcan la diversidad de la demanda, barrios con equipamiento y espacios públicos donde se generen posibilidades para el desarrollo de la cultura y el ejercicio de la democracia (Gobierno de Chile, citado en MINVU 2004).

### 3. Descripción del programa

#### 3.1 Objetivos

La creación del FSV busca innovar en la forma como se entregan los recursos, incorporar criterios de descentralización, fortalecer la organización social en torno al tema habitacional e incentivar la participación y el compromiso de otras entidades públicas y privadas. Sus objetivos específicos son:

- Enfocarse en las familias que no tienen posibilidad de obtener un crédito, como familias que viven en condiciones de extrema pobreza acreditada por la Ficha CAS.<sup>21</sup>
- Estimular acciones complementarias a la solución habitacional que permitan a los beneficiados hacerse cargo de una realidad familiar a través del Plan de Acción Social, desarrollado en forma conjunta entre las familias y las entidades organizadoras.
- Propiciar la generación de capital social, de redes, coordinaciones y lazos de confianza entre las personas, los grupos e instituciones públicas y privadas, que permitan mejorar las condiciones sociales y humanas de un determinado sector, localidad o comuna.

El FSV está dirigido a familias bajo la línea de la pobreza, que corresponden al 17,3% de las familias más pobres de Chile, según la encuesta Casen 2000.<sup>22</sup>

#### *Financiamiento*

El proyecto habitacional se financia con un subsidio habitacional otorgado por el Estado, cuyo monto promedio es 280 Unidades de Fomento (UF),<sup>23</sup> por solución (aproximadamente US\$ 7.900) más 10 UF (aproximadamente US\$ 280) de ahorro de las familias y aportes de terceros en caso que existan.<sup>24</sup> El titular deberá contar con una Libreta de Ahorro para la Vivienda en alguna entidad financiera o banco con un plan para reunir el ahorro.

---

<sup>21</sup> Estudios recientes (MINVU, 2004) muestran que los seleccionados del proyecto piloto del FSV son pobres según queda reflejado en el puntaje CAS promedio de los seleccionados que a nivel nacional es de 507 puntos. La línea de pobreza es estimada por MIDEPLAN alrededor de los 543 puntos.

<sup>22</sup> La encuesta de caracterización socio económica nacional (Casen), es una herramienta utilizada para la formulación del diagnóstico y evaluación del impacto de la política social en los hogares y programas más importantes que incluye el gasto social.

<sup>23</sup> La Unidad de Fomento (UF) es una medida de reajustabilidad basada en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), autorizada por el Banco Central de Chile; es utilizada en el mercado de viviendas de modo que el dinero no se desvalorice.

<sup>24</sup> Valores de UF (equivalente a \$16.833,60 pesos chilenos) y dólar (equivalente a \$594,32 pesos chilenos) para febrero del año 2004, según Banco Central de Chile.

El monto del subsidio puede variar según la comuna y región de emplazamiento. Estas variaciones responden a la necesidad de contar con más financiamiento en aquellas zonas que así lo requieren de acuerdo con sus características de geografía y clima.<sup>25</sup>

En las comunas del país en que el monto máximo de subsidio puede alcanzar hasta el equivalente a 280 Unidades de Fomento, se podrán destinar hasta el equivalente al 70% para la construcción de la vivienda y la diferencia para el terreno y la urbanización.

### *Organización para la postulación*

Es requisito que los participantes se encuentren organizados en grupos con personalidad jurídica integrados por 10 familias como mínimo.<sup>26</sup> El programa apuesta a mantener y potenciar los lazos sociales de las familias una vez beneficiadas y de este modo crear barrios más integrados.

Los grupos pueden postular al programa con o sin terreno, en este último caso, el monto destinado a la compra del sitio no puede exceder más del 30% del monto total del proyecto.

Los grupos, a su vez, deben estar patrocinados por una Entidad Organizadora (EO) –municipalidades, fundaciones, ONG, corporaciones– encargadas de organizar a las familias, preparar los proyectos habitacionales, gestionar los correspondientes permisos y aprobaciones, además de presentar los grupos y proyectos a los concursos regionales y controlar el cumplimiento del plan de ahorro comprometido. Eventualmente, esta EO también puede gestionar recursos independientemente del subsidio postulado y elaborar el diseño arquitectónico de los proyectos.<sup>27</sup>

Normalmente el municipio actúa como entidad organizadora, lo que permite incorporar otros componentes de habilitación social en la intervención. Como ya se mencionó, el FSV contempla un Plan de Acción Social para cada grupo postulante consistente en un conjunto de acciones orientadas a superar la marginación social de las familias y a mejorar sus condiciones de vida.

Se contempla además la posibilidad de subcontratar Asistencia Técnica a ONG, pequeñas empresas constructoras y entidades similares para apoyar a los grupos en las etapas de diseño y construcción de los proyectos, control de obras y asesoría técnico-legal.

### *Requisitos*

Ni el postulante ni su cónyuge deben ser propietarios ni beneficiarios de viviendas, soluciones sanitarias o subsidios habitacionales anteriores. El o la postulante debe inscribirse en el Registro Único de Inscritos del SERVIU correspondiente. Por cada familia interesada se aceptará sólo una inscripción en el mencionado registro. El titular de la postulación debe tener su Ficha CAS vigente al momento en que el proyecto ingrese al SERVIU y en ésta debe tener la calidad de jefe de familia, cónyuge o conviviente.

---

<sup>25</sup> Las variaciones en el monto máximo del subsidio corresponden a: 420 UF, para la comuna de Isla de Pascua en la V Región y para todas las comunas de la XII Región con excepción de la comuna de Punta Arenas; 360 UF para todas las comunas de la X, XI regiones y para Punta Arenas en la XII región; y 280 UF para el resto de las comunas del país.

<sup>26</sup> Con excepción de los proyectos de adquisición y rehabilitación de viviendas en cité y adquisición, rehabilitación y subdivisión de edificios antiguos para convertirlos en viviendas, en cuyo caso, dependiendo del proyecto pueden estar integrados por menos familias.

<sup>27</sup> La entidad organizadora no puede cobrar dinero alguno al grupo postulante, debiendo presentar una carta de compromiso suscrita por el representante legal y por dos representantes de la directiva del grupo, en que se exprese la voluntad de llevar adelante el proyecto que presenta.

### Proyectos habitacionales

El FSV permite cualquier tipo de proyecto habitacional que se ajuste a los montos del subsidio y que cuente con todas las aprobaciones técnicas y legales:

- Construcción de vivienda en nuevos terrenos;
- Construcción de vivienda en sitio propio;
- Densificación predial;
- Adquisición de viviendas nuevas;
- Adquisición y mejoramiento de viviendas usadas.

El objetivo de esto es ser más sensible a la realidad urbana y familiar de cada grupo, aprovechar las oportunidades de las zonas consolidadas y evitar la segregación socio-espacial.

Los proyectos deben contar con el respectivo permiso de construcción o alteración otorgado por la Dirección de Obras Municipales y las factibilidades de los servicios de urbanización, cuando corresponda. En caso que los proyectos requieran de suelo, deberá acreditarse la propiedad del terreno, ya sea ésta a nombre los postulantes individualmente, del grupo o la entidad organizadora. Los conjuntos de viviendas nuevas deben cumplir con estándares de equipamiento mínimo de acuerdo al número de viviendas.<sup>28</sup> Tratándose de viviendas de uno o dos pisos, el permiso de construcción debe contemplar su futura ampliación hasta alcanzar una superficie edificada de a lo menos 50 metros cuadrados.

## 3.2 Resultados y logros

Este programa se implementó por primera vez, de manera piloto en octubre del año 2001 para las regiones V, VII, VIII, IX, X y Región Metropolitana, resultando seleccionadas 2.225 familias, lo que equivale a 56 proyectos en el ámbito nacional. Desde que se inicia el plan piloto el año 2001 hasta el 2004 se han visto beneficiadas por el FSV un total de 57.100 familias a lo largo de las 13 regiones del país, lo que corresponde a 1.018 proyectos habitacionales. Como muestra el cuadro siguiente, la cobertura ha aumentado sostenidamente, casi doblándose año tras año.

**CUADRO 1**  
**NÚMERO DE FAMILIAS Y PROYECTOS**  
**POR AÑO FSV**

Año	Nº familias beneficiadas	Nº de proyectos
2001	2 225	56
2002	7 646	168
2003	19 118	356
2004	28 111	438
Total	57 100	1 018

Fuente: Informe Ejecutivo FSV 2001-2004, División de Política Habitacional, MINVU.

El total de familias atendidas por el FSV se distribuyen en 230 comunas, que respecto del total de comunas del país (341) corresponde a una cobertura comunal del 67,4%.

La **inversión realizada** por el programa en cuatro años de operación asciende a un monto de 16.073.069 UF, aproximadamente US\$ 465 millones (US\$ 116 millones por año).<sup>29</sup> Como se muestra en el cuadro siguiente se observa un gran aumento de la inversión desde el año 2001 al 2004, de más de 1.300%, lo que da cuenta de la importancia del programa.

<sup>28</sup> Consistente en construcción de plazas con juegos infantiles, instalaciones deportivas y sala multiuso.

<sup>29</sup> Una UF equivale a aproximadamente US\$ 29 (valor marzo, 2005).

**CUADRO 2**  
**MONTO DE SUBSIDIOS ENTREGADOS**  
**POR AÑO FSV**

Año	Monto subsidios en UF
2001	597 655
2002	2 055 585
2003	5 443 842
2004	7 975 987
Total	16 073 069

Fuente: Informe Ejecutivo FSV 2001-2004 División de Política Habitacional, MINVU.

En cuanto a **focalización**, el FSV ha llegado a la población de los tres deciles<sup>30</sup> más pobres. Del total de beneficiarios de los años 2001 a 2003, un 94% de los subsidios entregados corresponden a familias que se encuentran entre el I y III decil; de estos, 54% pertenecen al I decil, 28% al II y 12% al III decil.

En el siguiente cuadro vemos una comparación de la focalización del FSV versus otros programas de vivienda. El año 2000 había un 72% de los beneficiados que pertenecían a los 4 primeros deciles de ingreso y un 28% del quinto decil hacia arriba. El FSV ha bajado la población objetivo a los tres primeros deciles, un 93% de los beneficiados cumplen ese requisito, la desfocalización disminuyó de un 28% a un 7% en el 2002.

**CUADRO 3**  
**FOCALIZACIÓN DEL FSV SEGÚN**  
**DECILES SOCIO-ECONÓMICOS**

Decil socio económico	2000		2002	
	Otros programas de vivienda básica - progresiva		FSV	
I	20%	72%	56%	93%
II	21%		26%	
III	16%		11%	
IV	15%		7%	7%
V	13%	28%		
VI	8%			
VII	4%			
VIII	2%			
IX	1%			
X				
Total	100%		100%	

Fuente: Seminario Densificación Predial: julio 2003, MINVU.

Para el año 2005, el FSV cuenta con un presupuesto de 8.016.864 UF (equivalente a aproximadamente US\$ 232 millones), con más de 26 mil subsidios.<sup>31</sup> En Chile existe un total aproximado de 220 mil familias indigentes; el FSV ha atendido más de 57 mil familias en cuatro años de operación. Para atender a las 163.000 familias restantes, se necesitaría aproximadamente

<sup>30</sup> Un decil se define como el 10% de la población. Análogamente, un quintil se define con el 20%. Si ordenamos a las personas en forma ascendente, en función al ingreso que éstas posean, y luego tomamos el primer decil (quintil) y calculamos su ingreso medio y/o acumulado, tendremos una medida de la participación relativa de este grupo en el total de los ingresos de la sociedad.

<sup>31</sup> Según valor UF equivalente a US\$ 29, para abril, 2005.

ocho años más de operación, a un ritmo de atención de 20.000 familias al año, sin considerar el crecimiento de la población.

El cuadro siguiente muestra un análisis comparativo entre el FSV y otros dos programas habitacionales vigentes en Chile: el programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSD) que junto con el FSV corresponde a los programas que forman parte de la Nueva Política Habitacional, y el Programa de Vivienda Básica (PVB), originado en 1984 y uno de los programas de más amplia cobertura en la década de los años noventa.<sup>32</sup>

**CUADRO 4**  
**ANÁLISIS COMPARATIVO PROGRAMAS HABITACIONALES CHILE (2000- 2006)**

Programa	Usuarios	Producto	Financiamiento <sup>(a)</sup>	Requisitos
FSV <sup>(b)</sup> Año inicio: 2002	Familias bajo línea de pobreza (Ficha CAS).	- Subsidio 280 UF (+ 10 UF ahorro) para construcción de distintos tipos de soluciones habitacionales. - Asistencia Técnica para contratación y ejecución y Plan de Habilidadación Social.	Subsidio: 280 UF (hasta un máximo de 420 UF) según emplazamiento.	10 UF ahorro mín. - Inscripción Registro Único SERVIU - Grupos mínimo 10 familias Proyectos incorporados al Banco de Proyectos del FSV.
Vivienda Social Dinámica sin Deuda Año inicio: 2002	Personas sin posibilidad de acceso a crédito (Ficha CAS)	- Vivienda aprox. 25 mts <sup>2</sup> con posibilidad de crecimiento (50 mts <sup>2</sup> ) con esfuerzo posterior familia. - Conjuntos habitacionales (300 unidades máximo).	Subsidio máx.: 280 UF (180 UF construcción y 120 UF para terreno y urbanización).	-10 UF ahorro mín. Inscripción Registro Único de SERVIU No poseer vivienda
Vivienda Básica Año inicio: 1984	Familias ingresos medios o bajos con capacidad de endeudamiento para obtención crédito hipotecario. Postulación individual o colectiva.	Certificado de subsidio que permite acceder a oferta privada de viviendas nuevas o usadas (valor hasta 600 UF).	- Estado: subsidia a beneficiarios, establece niveles de calidad, incentiva financiamiento privado. - Sector privado: proyecta, construye, otorga crédito y maneja cartera respectiva. - Subsidio decreciente a mayor precio de la vivienda (140-100UF).	20 UF ahorro mín. Inscripción Registro Único de SERVIU No poseer vivienda

Fuente: Elaboración propia en base a Fichas Técnicas de los programas (MINVU, 2004).

<sup>(a)</sup> Nota: Valor aproximado 1UF = US\$ 29 (marzo, 2005).

<sup>(b)</sup> El Fondo Solidario de la Vivienda (FSV) recibe ahora el nombre de Programa Fondo concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios (MINVU, diciembre 2004).

<sup>32</sup> Programa destinado a la reducción del déficit habitacional, con distintas tipologías de solución (vivienda pareada, continua, departamentos en edificios de media altura, objeto de fuertes críticas debido a la disminución de la calidad constructiva, diseño y superficie de las soluciones y bajos niveles de urbanización y equipamiento. Recientemente modificado con el propósito de suplir estas falencias.

Como se ve en el cuadro 4, las diferencias fundamentales en el diseño de estos tres programas dicen relación con los siguientes aspectos:

- Tipo de usuarios: El PVB está orientado a sectores de ingresos bajos y medios, con capacidad de endeudamiento, mientras el FSV y VSD a sectores de menores ingresos (definidos según puntaje Ficha CAS) que no tienen posibilidades de obtener un crédito. La postulación colectiva, en el caso del FSV, constituye un requisito que facilita la participación y el cumplimiento del plan de ahorro para los sectores más pobres.<sup>33</sup>
- Producto y forma de financiamiento: Aún cuando el monto del subsidio es el mismo para el FSV y VSD, difieren en el producto ofrecido; el FSV es más flexible en tanto permite acceder a una gama variada de alternativas habitacionales, la VSD en cambio permite como única opción la construcción de una vivienda nueva de reducida superficie, para no propietarios, que puede ampliarse posteriormente. El PVB entrega un subsidio para la adquisición de viviendas nuevas o usadas en el mercado, según un precio tope de 600 UF (aproximadamente US\$ 17.400, valor marzo 2005).
- Requisitos: El ahorro mínimo requerido para postular al FSV y VSD es de 10 UF (aprox. US\$ 290, para marzo 2005). El PVB en cambio exige un ahorro mínimo mayor, equivalente a 20 UF (aprox. US\$ 580, marzo 2005), que resulta difícil de reunir para sectores pobres.

Respecto al tipo de Entidades Organizadoras patrocinantes de los proyectos presentados, los Municipios han desempeñado un papel relevante en el programa, estos corresponden a un 51,2% del total de los proyectos en comparación con aquellos proyectos presentados por otras entidades como fundaciones, consultoras o los mismos Servicios de Vivienda y Urbanismo-SERVIU. El cuadro siguiente ilustra esta situación para los años 2001 al 2003.

**CUADRO 5**  
**PROYECTOS FAVORECIDOS EN EL FSV**  
**SEGÚN TIPO DE EO (2001-2003)**

Año	Entidad Organizadora			
	Municipio	Consultores	Fundaciones	SERVIU
2001	40	8	8	0
2002	102	18	13	35
2003	162	96	54	44
Total	304	122	75	79

Fuente: División Política Habitacional MINVU.

En relación con el *Plan de Acción Social*, que forma parte de los objetivos del proyecto, su implementación en la práctica, ha sido escasa y pobre. A fin de corregir esta situación se estudia una modificación para mejorar la presentación de los planes y su pertinencia con los diagnósticos de los grupos.<sup>34</sup>

Respecto al *tipo de soluciones habitacionales entregadas* éstas han consistido principalmente en la tipología de “construcción en nuevos terrenos”, que concentran un 72,5% del total de proyectos seleccionados y corresponde al 87% del total de familias. Inversamente, los tipos de solución “adquisición de viviendas usadas” y “densificación predial” son los que tienen

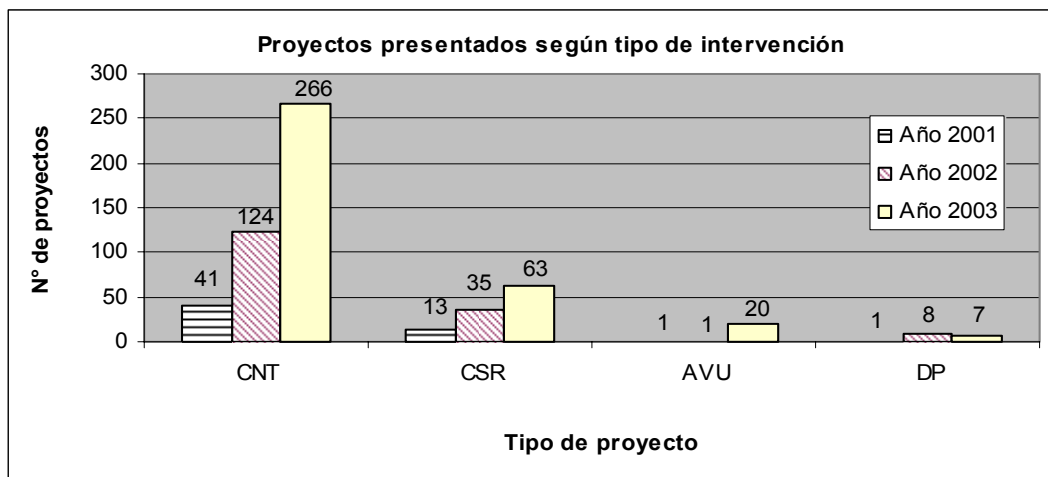
<sup>33</sup> Así lo demuestra la experiencia del FSV en la V Región, como se ve más adelante, y también en otras regiones del país.

<sup>34</sup> Según información de la coordinación del FSV en el ámbito central, abril, 2005.

el menor número de familias beneficiadas. Estos tipos se ejecutan principalmente en centros metropolitanos, donde hay escasez de suelo de bajo precio.

Como se muestra en el gráfico siguiente, para los años 2001 a 2003, la construcción de viviendas en nuevos terrenos (CNT), es el tipo de proyecto predominante (431 de un total de 580); le sigue la construcción de en sitios de residentes (CSR) (111 proyectos) y sólo 22 proyectos para la adquisición de viviendas usadas (AVU) y 16 para la opción de densificación predial (DP).

**GRÁFICO 1**  
**NÚMERO Y TIPO DE PROYECTOS FSV (2001-2003)**



Fuente: División de Política Habitacional, MINVU.

Con respecto a la *superficie de las viviendas*, la superficie promedio del total de los subsidios corresponde a 34,3 metros cuadrados. Las viviendas construidas en sitios de las propias familias o familiares (tipología “construcción en sitios residentes” y “densificación predial”) y adquisición de viviendas usadas tienen en promedio una superficie superior a las viviendas que necesitan adquirir terrenos para su construcción. Ello resulta lógico debido a que la adquisición de terrenos implica una reducción del presupuesto para la construcción y por tanto se restringe la superficie.

## 4. Experiencia de aplicación del FSV – V Región

El FSV ha sido aplicado en las regiones del país con distintos efectos. A modo ilustrativo se exponen a continuación algunos proyectos de este programa desarrollados en la V Región de Valparaíso, que ha sido considerada como una de las zonas en que el programa muestra resultados de interés.

### 4.1 Antecedentes generales V Región

La V Región<sup>35</sup> se ubica a 120 kilómetros de Santiago, en la macrozona central de Chile. Su organización administrativa está conformada por siete provincias y 38 comunas; la ciudad-puerto de Valparaíso es la capital de la región. La población regional alcanza un total de 1.539.852 habitantes (Censo 2002), que corresponde al 10,2% de la población del país; cerca del 60% de la

<sup>35</sup> Basado en antecedentes Municipalidad de Valparaíso y V Región, (2004).



población regional se concentra en la provincia de Valparaíso. La región enfrenta altos índices de desempleo y pobreza. En la última década, las tasas de desocupación de esta región han estado por sobre las tasas en el ámbito nacional; en el año 2002 esta alcanzó un 12,1% (4,3 puntos sobre la tasa nacional). El comportamiento del empleo obedece a problemas estructurales de la economía local. Por ello dentro de los principales objetivos para el logro del desarrollo de la región está el de crear estrategias para la disminución de la pobreza.

## 4.2 Proyectos FSV en la V Región

### *Densificación Predial en fondos de patio de los residentes, Valparaíso*



En los barrios de Playa Ancha y Cerro Alegre, en la ciudad de Valparaíso, se construyeron segundas viviendas al fondo de los lotes que beneficiaron a un total de 63 familias, que antes vivían como allegados o arrendatarias en precarias condiciones. Las soluciones construidas tienen una superficie 25,8 mts<sup>2</sup>, ampliables según las posibilidades de los lotes. La Municipalidad de Valparaíso actuó como entidad organizadora y subcontrató la asistencia técnica. La construcción se inició en el año 2002 y se espera finalizar durante el año 2005.

### *Vivienda nueva en terreno común, Panquehue*



En un terreno donado por la Municipalidad, ubicado al borde de la carretera, se construyeron nuevas 41 nuevas viviendas, que beneficiaron a mujeres jefas de hogar y sus familias. Las viviendas son de albañilería armada y tienen una superficie de 40 mts<sup>2</sup>, ampliables hasta 50 mts<sup>2</sup>. Actuó como entidad organizadora la Municipalidad de Panquehue y se subcontrató la construcción, que se inició en el año 2003 y se terminó en el año 2004.

#### *Vivienda nueva en lotes de antiguos residentes, Quillota*



Debido a que las antiguas viviendas de madera fueron atacadas por una plaga de termitas, se reemplazaron por viviendas nuevas de albañilería en los mismos lotes de los residentes; el proyecto benefició a 10 familias. Las viviendas tienen una superficie de 32,4 mts<sup>2</sup>, ampliables según tamaños de los lotes. Actuó como entidad organizadora la Municipalidad de Quillota y subcontrató la construcción, que se inició en el año 2001 y se terminó en enero del año 2002.

#### *Vivienda nueva en edificios de media altura, Quintero*



En este proyecto se construyó un total de 330 viviendas nuevas para familias que vivían antes como allegadas. El proyecto se ubica en una zona cercana al centro de la ciudad y se define como un polo de desarrollo habitacional. Las viviendas tienen una superficie de 47 y 48 mts<sup>2</sup>, el conjunto contempla además áreas verdes y equipamiento colectivo. La Municipalidad realizó un aporte para la compra del terreno y maquinaria para la construcción. La construcción se inició en dos etapas, en el año 2002 y 2003 y será entregado durante el año 2005.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> En este proyecto participó también el programa Chile Barrio, destinado a la erradicación de asentamientos irregulares.

### Vivienda nueva en terrenos individuales, Petorca



En un sector cordillerano de la comuna de Petorca se construyeron 25 viviendas, con una superficie de 47 mts<sup>2</sup> ampliable hasta 55 mts<sup>2</sup>. El proyecto incorpora el uso de materiales locales como la piedra. La municipalidad actuó como entidad organizadora. La construcción se inició en el año 2001 y las viviendas se entregaron a fines del año 2003.

El cuadro siguiente resume la información de estos 5 proyectos del FSV en la V Región.

**CUADRO 6**  
**FONDO SOLIDARIO V REGIÓN – RESUMEN PROYECTOS**

Tipo de proyecto	Ubicación	Beneficiarios	Financiamiento	Vivienda	E. organizadora y A.T.	Avance
1. Densificación predial en fondos de patios de residentes Ley de Copropiedad.	Valparaíso Cerro Alegre y Playa Ancha.  Casco antiguo	Arrendatarios y Allegados 3 proyectos 63 familias Ficha CAS: 507, 489, 496	280 UF subsidio 10 UF ahorro	25,8 mts <sup>2</sup> ampliación según posibilidades sitio.	Municipalidad Valparaíso. Coatval	Llamado FSV 2002
2. Vivienda nueva en terreno común.	Panquehue Borde carretera a Mendoza.	Mujeres jefas de hogar allegadas y temporeras 41 familias Puntaje Ficha CAS: 539.	Municipio dona terreno 280 UF subsidio 10 UF ahorro	40 mts <sup>2</sup> albañilería armada, ampliación 50 mts <sup>2</sup> .	Municipalidad Panquehue A.T. Carlos Carrillo.	Primer llamado FSV 2003 Entregado 2004.
3. Vivienda nueva en sitios de residentes (antigua viviendas madera demolidas por plaga termitas).	Quillota Poblaciones Lo Garzo y Los Lúcumos	Antiguos residentes 10 familias Ficha CAS: 540	220 UF subsidio 10 UF ahorro	32,4 mts <sup>2</sup> , ampliable	Municipalidad Quillota Gerardo Saelzer	Primer llamado FSV 2001. Entregado en enero 2002
4. Vivienda nueva en edificios media altura (FSV + Chile Barrio) Macroproyecto, polo de desarrollo habitacional.	Quintero Meseta cercana al centro	Comités de allegados 234+96 familias Ficha CAS: 537 y 536	280 UF subsidio 12 UF ahorro 10.450 UF aporte Municipio incluye terreno y maquinaria.	47 y 48 mts <sup>2</sup> zona de reserva para áreas verdes y equip. Colectivo.	Municipalidad Quintero  SCAA	Llamado FSV 2002 y 2003 En construcción para entrega 2005
5. Vivienda nueva en terrenos individuales.	Petorca Sector cordillerano	25 familias Ficha CAS: 475	280 UF subsidio 10 UF ahorro	47 mts. <sup>2</sup> ampliable a 55 mts <sup>2</sup>	Municipalidad Petorca Coatval	Llamado FSV 2001 Entregado diciembre 2003.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos SERVIU V Región.



### 4.3 Observaciones

La aplicación del FSV en la V Región muestra una variedad de posibilidades de aplicación, desde proyectos de densificación predial en Valparaíso (al interior de los patios en lotes cuyo tamaño así lo permite) hasta la construcción de edificios formando un nuevo complejo habitacional en terrenos de propiedad municipal, en el caso de Quintero. Ello se relaciona también con las posibilidades de cada localidad según sus características específicas (por ejemplo, casco antiguo de un centro urbano como Valparaíso, asentamiento al borde de una carretera en Panquehue o asentamiento cordillerano en Petorca).

A pesar que en esta muestra de cinco proyectos predomina la construcción de la vivienda nueva, es interesante constatar que ésta no siempre se hace en nuevos terrenos sino que también aprovecha los terrenos de residentes (cuando sus viviendas anteriores presentan un alto grado de deterioro) como en el caso de Quillota.

La ocupación de suelo urbano existente aparece como una ventaja del FSV en comparación con otros programas de vivienda social que tradicionalmente construyen grandes conjuntos habitacionales en localizaciones periféricas, muchas veces sin conexión a la ciudad, lo que supone grandes costos de urbanización y segregación socio espacial. En algunos de los proyectos citados (como en el caso de Valparaíso) se comprueba que la radicación en áreas centrales es posible y puede tener un costo incluso menor que una nueva urbanización además de las ventajas de mantener a los habitantes en sus lugares de residencia originales, integrados a la ciudad, vinculados a equipamiento e infraestructura existente y redes sociales de apoyo.

Lo anterior dice relación también con el tamaño de los proyectos. En esta muestra se trata de pequeñas agrupaciones de vivienda, de entre 10 y 60 familias, (a excepción de los edificios en Quintero). Este trabajo a menor escala es una innovación del FSV, en comparación con los programas de vivienda masivos. Ello permite un trabajo mucho más fino, de respuesta a situaciones específicas, con distintas alternativas de solución, en la ciudad existente o en nuevas localizaciones. Al mismo tiempo, facilita la organización de los grupos y la participación directa de las familias beneficiarias.

Respecto de los beneficiarios, corresponden a grupos de allegados, arrendatarios o antiguos residentes en situación de precariedad habitacional. De acuerdo con los datos de puntajes de la Ficha CAS, se observa que la población atendida es mayoritariamente pobre (en todos los casos puntaje inferior al máximo establecido de 543 puntos).

En relación con la modalidad de financiamiento, los montos de ahorro y subsidios son parejos a pesar de las diferencias de los proyectos (fluctúan entre 10 y 12 UF de ahorro y 280 UF de subsidio a excepción del caso de Quillota en que se otorgó un subsidio de 220, dado que los beneficiarios habían tenido vivienda antes). Adicionalmente hay aportes del Municipio con donación de terreno (Panquehue) y terreno y maquinaria (Quintero). No existen aportes de terceros.

En relación con los tipos de vivienda, se observa una variedad en cuanto materialidad (albañilería armada, piedra) tipologías (edificios de media altura, vivienda aislada) superficie y posibilidades de ampliación (desde 25,8 mts<sup>2</sup> iniciales hasta 55 mts<sup>2</sup>), lo que muestra una búsqueda de soluciones en función de los requerimientos y posibilidades en cada lugar.

La entidad ejecutora es en todos los casos la Municipalidad, en las distintas comunas. Esto muestra la importancia de la municipalidad en la operación del programa. Se observa además que son distintas las instituciones o empresas encargadas de construir y proporcionar Asistencia Técnica.

El avance, en la mayoría de los proyectos, varía entre uno y dos años, desde el momento del llamado del programa hasta la entrega de las obras. Este tiempo de demora, de acuerdo a los

antecedentes disponibles, parece razonable, conforme al tamaño y complejidad de los proyectos. Son necesarios más antecedentes para saber cuáles pueden ser factores que explican una demora mayor o bien, cómo se puede agilizar el proceso.

## 5. Análisis evaluativo FSV

### 5.1 Criterios generales

El Fondo Solidario de la Vivienda es un programa concebido desde una perspectiva sectorial. Está destinado a enfrentar las necesidades habitacionales de las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza. Estas familias, sin capacidad de endeudamiento, realizan un pequeño ahorro inicial contra el cual reciben un subsidio de cuyo monto es uno de los más altos en comparación con los subsidios que otorgan otros programas de vivienda social en Chile (280 UF equivalente a aproximadamente US\$ 6.500). Este mayor monto de subsidio responde a la decisión de focalizar el 70% de los recursos del MINVU en el 20,6% de la población más pobre.

Uno de los rasgos destacados del programa es su flexibilidad, lo que hace posible la construcción de proyectos de vivienda de diverso tipo en distintas modalidades (vivienda nueva o usada en terrenos nuevos o recuperando suelo urbano existente) en respuesta a la diversidad de realidades en cada contexto local.

Otra característica de interés es el fomento de la participación en grupos organizados con apoyo institucionalizado (entidades organizadoras) y asistencia técnica, lo que permite generar un grado mayor de satisfacción en los usuarios.

Según lo anterior, el FSV aparece como una estrategia válida para enfrentar situaciones de precariedad habitacional en la medida que contribuye efectivamente a regularizar la tenencia de la vivienda, el acceso a servicios básicos y el mejoramiento en la calidad de las soluciones habitacionales a través de una gama de alternativas.<sup>37</sup> Contribuye también al objetivo más amplio de superación de la pobreza en la medida que logra focalizar en los sectores más pobres y promover la participación y la organización social. Sin embargo, parece necesario reforzar el componente social en el programa, ya sea mediante un desarrollo mayor en la práctica del Plan de Habilitación Social contemplado en el diseño o bien mediante la articulación con otras iniciativas de intervención social para atender aspectos que aquí no se incorporan (en relación con el trabajo y generación de ingresos por ejemplo).<sup>38</sup>

### 5.2 Impactos significativos y sostenibilidad

#### *Dimensión física*

El FSV es un programa centrado principalmente en la producción de capital físico, a través de la producción de soluciones de vivienda de diversos tipos.

La flexibilidad respecto del tipo de soluciones permite focalizar territorialmente y trabajar con proyectos de pequeña escala, lo que incide favorablemente en la integración urbana y rompe con la homogenización en conjuntos masivos y periféricos, predominante en otros

<sup>37</sup> El análisis de la precariedad del hábitat urbano se ha centrado en cuatro condiciones deficitarias básicas: condición de tenencia de la vivienda, acceso al agua segura, acceso al saneamiento y calidad de la vivienda (Mac Donald, 2004).

<sup>38</sup> El concepto de pobreza inicialmente referido sobre todo a carencias materiales (medidas a través del ingreso o consumo de los hogares) se ha ampliado para incorporar deficiencias en educación y salud asociadas a estas carencias materiales y aspectos tales como la vulnerabilidad y exposición al riesgo que presentan los hogares o individuos pobres, la ausencia de poder y la escasa presencia social que limitan las capacidades y libertades para desarrollar su vida en la forma que deseen (Mac Donald, 2004).

programas habitacionales. Aun cuando la construcción de vivienda nueva es la tipología que todavía predomina en el programa, las posibilidades de densificación y uso de suelo urbano existente son de interés como alternativas a desarrollar. En este sentido, el FSV puede lograr un impacto importante interviniendo en los intersticios de la ciudad construida y en el mejoramiento del parque habitacional deteriorado.

La experiencia de aplicación del programa en la V Región permite ilustrar lo anterior. Así por ejemplo, el proyecto de densificación predial en Valparaíso aprovecha la existencia de lotes de grandes dimensiones para responder a una demanda masiva de viviendas por parte de los allegados y arrendatarios que habitan en localizaciones centrales de la ciudad pero en precarias condiciones de habitabilidad, en agrupaciones de viviendas de muy baja densidad y con fuertes grados de deterioro. Dada esta situación se concluye que en vez de trasladar a las familias resulta más conveniente radicarlas dentro del casco urbano con servicios y equipamiento adyacentes, permitiéndoles mantener sus redes de apoyo y contribuyendo a la densificación del casco antiguo, mediante la construcción de una segunda vivienda en los fondos de patios.<sup>39</sup>

### *Dimensión social*

El componente de participación colectiva que incorpora el programa tiene un gran potencial como formador de capital social. Las experiencias de aplicación muestran que éste no en todos los casos se practica pero cuando se hace contribuye a mejorar la calidad de los proyectos, cuyo diseño responde mejor a las necesidades y expectativas de los habitantes, y al desarrollo de un sentimiento de comunidad y pertenencia en el barrio.

En la V Región se han desarrollado interesantes experiencias de participación en el FSV con distintas comunidades. Así por ejemplo, en la comuna de Petorca se incorporó la mano de obra de los beneficiarios en algunas partidas y se utilizó material local (piedra laja) para adaptar las viviendas al paisaje cordillerano intentando enmarcar el proyecto en un concepto de patrimonio ambiental.

Junto con el fomento de la participación de la comunidad organizada, el diseño del FSV contempla un plan complementario de acción social, lo que en la práctica no ha tenido mayor desarrollo. Las experiencias muestran resultados centrados principalmente en la producción de viviendas, no así en otras dimensiones sociales que involucra la pobreza (por ejemplo, educación y capacitación, generación de ingresos).

De acuerdo a los antecedentes disponibles, se observa que el programa llega a la población que está en los tres primeros deciles de ingreso, es decir, logra focalizar efectivamente en la población más pobre. En el contexto de la política habitacional chilena este es un dato relevante ya que tradicionalmente los programas habitacionales producen viviendas cuyo valor es inasequible para la población más pobre. En este sentido, el FSV abre una posibilidad de acceder a la vivienda para sectores que antes no la tenían, lo que contribuye a mejorar sus condiciones habitacionales y su calidad de vida. Además logra responder con soluciones habitacionales diversas, más adecuadas a la realidades locales e incorporando la participación de la comunidad en grupos organizados.

Sin embargo, para que este programa sea realmente eficaz y sostenible como estrategia de superación de la pobreza es necesaria una perspectiva más integrada que considere una estrategia permanente de habilitación social, ya sea al interior del mismo FSV o bien mediante la articulación con otras iniciativas como antes se mencionó.

---

<sup>39</sup> El proyecto se basa en la Ley de Copropiedad que permite subdividir los lotes y financiar la segunda vivienda a través del FSV. Se trata en general de viviendas de los años 60 o anteriores, en mal estado, ante lo cual se decretó demolición subdividiéndose los terrenos para construir viviendas nuevas pareadas o segundas viviendas en fondos de patios.

### *Sostenibilidad económica y financiera*

El FSV contempla dos componentes financieros: subsidio estatal y ahorro de los postulantes. Además se contempla la incorporación de recursos adicionales o aportes de terceros (fundaciones, municipios). En consecuencia, la sostenibilidad económico-financiera del FSV depende fundamentalmente de la disposición de recursos estatales y la capacidad de ahorro de los postulantes.

La inversión realizada por el programa en sus cuatro años de operación es importante, asciende a un monto de 16.073.069 UF, aproximadamente US\$ 448 millones (US\$ 112 millones por año). Se observa un gran aumento de la inversión desde el año 2001 al 2004 (de más de 1.300%) lo que da cuenta de la importancia que ha obtenido este programa y la disponibilidad creciente de recursos asignados.

El monto del subsidio que otorga el FSV (280 UF equivalente a US\$ 6.500 aproximadamente) es más alto que el de otros programas de vivienda social. Los postulantes no quedan endeudados, como en otros programas que contemplan el pago de un crédito, sólo deben contribuir con el ahorro inicial (de mínimo 10 UF, aproximadamente US\$ 240). Esto resulta fundamental para el acceso de familias pobres que no tienen capacidad de endeudamiento pero logran reunir el aporte inicial mediante un plan de ahorro a largo plazo con el apoyo del grupo.

Originalmente el programa se pensó como un Fondo Concursable para la competencia de los proyectos en las regiones, seleccionándose los mejores. Sin embargo, en la práctica esto no ha operado así. Los proyectos se ajustan al presupuesto disponible para cada región y por tanto, quedan seleccionados todos los proyectos que postulan.<sup>40</sup> No se dispone de información respecto de costos máximos por familias según tipo de proyecto. Tampoco hay una definición de estándares máximos o mínimos. El desarrollo del programa hasta ahora parece operar con una lógica de respuesta caso a caso, lo que arriesga su sostenibilidad.

### *Entorno institucional*

El programa opera en forma descentralizada desde los Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) de cada región. La postulación de proyectos de acuerdo a las necesidades y posibilidades de los grupos en las comunas en cada región, hace que éste sea un programa menos centralizado que otros, lo que constituye un logro.

Las entidades organizadoras que apoyan a los grupos en la formulación y desarrollo de los proyectos habitacionales son fundamentalmente las Municipalidades. Éstas a su vez subcontratan asistencia técnica a ONG o instituciones similares

En la práctica, según la experiencia realizada en la V Región, la intervención de las municipalidades como entidades organizadoras ha sido un obstáculo porque éstas no tienen experticia en el tema, no entienden como opera el programa y muchas veces lo reciben como una sobrecarga adicional, por tanto, tienden a evitarlo.

Existen diferencias en la recepción y operación del FSV entre las distintas municipalidades y comunas. En el caso particular de la V región, en los municipios más grandes, como es el caso de las ciudades de Valparaíso y Viña del Mar, ha sido más difícil trabajar con el programa porque operan de forma más lenta y engorrosa. No así en municipios chicos que resultan más ágiles e interesados en el programa.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> No se dispone de antecedentes respecto de las razones que explican esta forma de operar pero sería interesante conocer por qué no ha funcionado la idea del concurso.

<sup>41</sup> Según la opinión de funcionarios del SERVIU V Región.

En la V Región, así como en otras regiones del país, el SERVIU realiza actualmente un trabajo de capacitación a los municipios para avanzar en la operación del FSV y en la realización de proyectos más integrales.

En relación con el componente de Asistencia Técnica, como ya se señaló, otras instituciones aparte del municipio han sido subcontratadas para desempeñar este rol apoyando a los grupos en las etapas de diseño y construcción de los proyectos, control de obras y asesoría técnico-legal (ONG, pequeñas empresas constructores). En la práctica este aparece como un aspecto que no está plenamente resuelto. De acuerdo a la experiencia de la V región uno de los obstáculos enfrentados en este plano es que se promueve la realización de soluciones habitacionales innovadoras pero no está contemplado el pago por concepto de diseño de los proyectos, sino solamente la etapa de construcción, lo que dificulta su contratación.

El traspaso de programas de vivienda y otros programas sociales a los municipios y las dificultades de la mayoría de estos para ejecutarlos es un tema recurrente. Las municipalidades se ven superadas por tener que operar programas y cumplir objetivos para los que no han sido capacitados, no han recibido recursos adicionales y no cuentan con el personal necesario en términos cuantitativos ni cualitativos.

Se produce una falsa descentralización, la ilusión de que se está actuando en el ámbito local en contacto con la gente, cosa que no sucede en la mayoría de los casos porque los funcionarios y profesionales municipales se encuentran sobrepasados y no dan abasto. También es cierto que existe una gran variedad de situaciones y realidades municipales, hay casos notables en que a pesar de las restricciones y falta de recursos se logra llevar adelante los programas con alto grado de éxito, debido al compromiso y creatividad de los funcionarios y técnicos; en otros casos lamentablemente se impone una “cultura municipal” de resistencia a los cambios que impide obtener nuevos logros. Junto con esto opera la lógica política que no siempre coincide con la racionalidad de los programas sociales.

### *Integralidad*

El FSV, como ya se mencionó, es fundamentalmente un programa habitacional, localizado en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, que se implementa en el ámbito de las regiones y comunas. No pretende ser en sí mismo un programa de atención integral a la pobreza aunque sí incorpora aspectos sociales complementarios a los técnicos.

Dado que su población objetivo son los sectores bajo la línea de pobreza, es obvia la necesidad de incorporar una estrategia de habilitación social, más allá de lo exclusivamente habitacional. Esto puede hacerse al interior de este mismo programa o bien en articulación con otros que forman parte de la red social del gobierno. El desafío principal, de cualquier forma, es contar con los mecanismos y procedimientos para llevar esto adelante de manera adecuada y sostenida.

### *Reflexiones finales*

El FSV constituye una experiencia emblemática en tanto desafía la lógica instalada en la política habitacional chilena por más de una década (1990–2002). Como se ha señalado, dicha política consigue logros significativos, fundamentalmente en lo que se refiere a la reducción del déficit habitacional y en cuanto a la consolidación de un sistema de financiamiento basado en tres componentes fundamentales: subsidio estatal a la demanda, ahorro de los postulantes y crédito hipotecario. Estos logros son reconocidos y valorados tanto en el país como en el exterior convirtiéndose este diseño de política habitacional en un “modelo” a difundir y replicar en otros países de la Región.

Sin embargo, esta política habitacional genera también una serie de inconvenientes, entre estos: desfocalización, baja en la calidad y rigidez en el tipo de las soluciones habitacionales, acento



en la producción de vivienda nueva en desmedro del mejoramiento de vivienda existente, altos porcentajes de morosidad en el pago de los créditos hipotecarios y segregación espacial debido a altos precios del suelo urbano.

Frente a estos inconvenientes, el FSV logra avances sustantivos: disminuye la desfocalización (desde un 28% a un 7% en el año 2002) y logra concentrarse en los tres primeros deciles de ingreso; logra un aumento sostenido en la cobertura con más de 57.000 familias en cuatro años (2001–2004). El gran monto de la inversión destinada a este programa (US\$ 465 millones en cuatro años y un presupuesto equivalente a US\$ 232 para el 2005) responde a una decisión contundente de invertir en el sector vivienda, concentrar los recursos en los sectores más pobres y eliminar el componente de crédito para dar accesibilidad a vastos sectores sin capacidad de endeudamiento.

Asimismo la flexibilidad del FSV en cuanto al tipo de soluciones habitacionales permite ya no sólo producir nuevas unidades de vivienda sino también mejorar y rehabilitar vivienda existente y generar respuestas habitacionales más acordes a los requerimientos y realidades diversas de los usuarios aprovechando capacidades, tecnologías, infraestructura y materiales disponibles en las distintas localidades.

Los proyectos del FSV no corresponden a grandes conjuntos habitacionales (de más de 300 unidades), como era la lógica predominante en los programas tradicionales de vivienda en Chile. Muchos de los conjuntos corresponden a intervenciones de pequeña escala (de 60 unidades o menos) lo que permite generar un conjunto de beneficios: uso de suelo urbano existente (en pequeños paños de tierra o vía densificación de lotes) disminuyendo la segregación espacial; facilidad de contacto entre vecinos y desarrollo de un sentido de pertenencia barrial, participación de pequeñas empresas constructoras en proyectos de vivienda social (lo que no era posible en el caso de grandes conjuntos habitacionales donde sólo las grandes empresas pueden competir).

Los elementos planteados muestran que el FSV plantea un cambio profundo en la política habitacional chilena: el paso de un modelo cuyo acento predominante era la producción de vivienda nueva en grandes conjuntos habitacionales en localizaciones periféricas, construidos por grandes empresas, con escasa participación de los usuarios, a un modelo que abre una gama de alternativas de localización y soluciones posibles (de vivienda nueva y usada), que suprime el crédito y que incorpora componentes de participación y habilitación social como parte fundamental de la intervención.

De esta manera se amplía y mejora la acción habitacional inscribiéndola en una perspectiva de política social que tiene al centro no sólo un objetivo sectorial de producción de unidades de vivienda sino que se enmarca en un objetivo más amplio de superación de pobreza.

En el contexto de la Región esta puede ser una señal importante, en la medida que muestra la posibilidad de “enmendar rumbo” a pesar de la percepción de éxito y compatibilizar distintas lógicas a través de la implementación de distintas alternativas programáticas en atención a las múltiples dimensiones y complejidades que presentan la pobreza y la precariedad en cada lugar.



### III. MetroVivienda – Bogotá, Colombia

#### 1. Presentación

MetroVivienda es una empresa de capital público, de la Alcaldía Mayor de Bogotá que promueve la construcción de vivienda social en pequeñas ‘ciudadelas’ dentro de la ciudad, con todos los servicios públicos, zonas de recreación y áreas para equipamiento. Se creó en el año 1999 y su patrimonio se originó con la venta del 51% de la empresa de energía. Opera como un banco de tierras y su organización es similar al de una inmobiliaria de ‘segundo piso’, es decir, compra y urbaniza grandes extensiones de terrenos que posteriormente vende a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) y empresas constructoras para que construyan y vendan las unidades habitacionales. La empresa atiende las necesidades habitacionales de la región metropolitana y orienta sus esfuerzos a las familias de bajos ingresos, incluyendo aquellas de trabajadores independientes que enfrentan dificultades para acceder al crédito.<sup>42</sup>

MetroVivienda diseña ciudadelas, urbaniza la tierra y crea esquemas de venta que le permite a las OPV y constructores acceder a manzanas urbanizadas. Si bien no construye ni vende vivienda, se ocupa de capacitar a las familias en el proceso de organización para la adquisición de vivienda y construcción de comunidad.<sup>43</sup>

Este programa se puede resumir mencionando que su acción se centra en el englobe de predios, su dotación con infraestructura y, por último, la venta de los lotes urbanos a los constructores particulares, quienes se entienden con los compradores, futuros usuarios de las viviendas. Su principal objetivo es urbanizar tierra para promover proyectos de vivienda para las comunidades de bajos ingresos en reemplazo de las urbanizaciones clandestinas.

---

<sup>42</sup> MetroVivienda se crea durante de la administración de Enrique Peñalosa como alcalde de Bogotá (1998-2000); la gestión del alcalde Peñalosa es conocida por impulsar un conjunto de transformaciones en la ciudad orientadas a aumentar su sostenibilidad ambiental y social. MetroVivienda forma parte de la reforma urbana para la creación de vivienda popular con calidad urbanística.

<sup>43</sup> No se cuenta con información respecto de los contenidos específicos de capacitación a las familias.

## 2. Elementos de contexto

### 2.1 Antecedentes generales

La experiencia institucional colombiana en materia de vivienda de interés social data del año 1939 cuando se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT), entidad que hasta el año 1991, fue la encargada de construir y otorgar crédito a la compra de vivienda para los sectores de menores ingresos. Hacia finales de los años ochenta, se planteaban soluciones al problema de tierras y se cuestionaba el esquema financiero del ICT, al tiempo que se expresaba preocupación por la eficiencia administrativa de la entidad.

Esta discusión derivó en la Ley 3ª del año 1991, con la cual se reorientó la política, de acuerdo con las tendencias internacionales, hacia un esquema de subsidios basado en mecanismos de mercado. El Estado abandonó su papel de intermediario financiero y constructor de vivienda y se sustituyó el ICT por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), entidad encargada de administrar el sistema de subsidios y prestar asistencia técnica.

En Colombia se pueden distinguir cuatro etapas en cuanto a las formas de financiamiento de la vivienda,<sup>44</sup> como se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO 7**  
**TRAYECTORIA DE LA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA EN COLOMBIA**

Fases	Período	Actores principales	Características principales
I Fase	1930 – 1972	Gobierno: Bco. Central Hipotecario e Instituto de Crédito Territorial.	Creación de entidades públicas par el formato de la construcción y financiación de vivienda.
II Fase	1972 – 1990	Sector Privado: Corporaciones de Ahorro y Vivienda (UPAC).	Creación y desarrollo de Banca especializada.
III Fase	1990 – 1999	Gobierno: apertura económica y nueva Constitución 1991. Sector Privado: Multibanca.	Paso de Banca especializada hacia multibanca; crisis del sistema.
IV Fase	2000 – Hoy	Gobierno: Ley de Vivienda (UVR) Sector Privado: Titularizadora de Cartera Hipotecaria.	Redefinición del sistema de financiación para recuperar la confianza del mercado.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Colombia.

- En la primera etapa el actor principal es el gobierno, a través del Instituto de Crédito Territorial (que otorgaba préstamos a largo plazo a tasas de interés bajas a los sectores de menores ingresos) y el Banco Central Hipotecario.
- La segunda fase se caracteriza por la creación y desarrollo de la Banca Especializada, junto con un sistema de indexación UPAC,<sup>45</sup> y por el ingreso del sector privado al escenario a través de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. El mayor dinamismo de la financiación y construcción privadas de este período, repercutió en un precio mayor del suelo urbano.
- La tercera fase se caracteriza por la apertura económica y el paso de la banca especializada hacia la multibanca. Se crea el Instituto Nacional de Vivienda de

<sup>44</sup> Basado en Szalachman, Raquel (2004) “Gestión de vivienda y pobreza urbana en América Latina”, documento interno.

<sup>45</sup> El UPAC, Unidad de Poder Adquisitivo Constante en Colombia fue creada en 1972; obligaba a las corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) a llevar en unidades UPAC sus cuentas de ahorro y préstamo. Permite realizar operaciones de crédito hipotecario en el largo plazo a través de ajustes de su valor, de acuerdo con la capacidad adquisitiva de la moneda legal; su valor es calculado por el Banco de la República para cada uno de los días del año.

Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y se introduce el sistema de subsidio directo a la demanda por vivienda para los hogares de ingresos inferiores a 4 salarios mínimos; el sector privado pasa a tener una participación activa en la provisión de vivienda de interés social (VIS) a través de la descentralización de las actividades de construcción y financiación por parte de las entidades públicas. El sistema hace crisis hacia el final del período.

- A partir del año 2000 se elabora la Ley de Vivienda, se crea la Unidad de Valor Reajutable (UVR), que reemplaza al UPAC, junto con una redefinición del sistema de financiación para recuperar la confianza del público en el mercado.

La financiación de un programa VIS se compone de crédito, subsidio y aporte familiar, los cuales se combinan en diferentes proporciones según el costo del proyecto y la capacidad financiera de los clientes.

- *Ahorro inicial*: Mínimo el 5% del valor de la respectiva solución, ya sea en efectivo o en mano de obra.<sup>46</sup>
- *Subsidio*: El INURBE y las Cajas de Compensación Familiar otorgan los subsidios con fondos provenientes del presupuesto nacional y, en el segundo caso, de aportes de la nómina de los trabajadores del sector privado. El INURBE además reglamenta los procedimientos de elegibilidad de los beneficiarios, selecciona los oferentes de proyectos y realiza las asignaciones de los subsidios que están a su cargo y presta asistencia técnica a las administraciones locales y a las organizaciones populares de vivienda.

La condición para acceder al sistema de subsidios para VIS es que el hogar solicitante no sea beneficiario de ningún otro programa de vivienda y que los ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales legales; se permiten postulaciones individuales o colectivas.

- *Crédito*: Los principales proveedores de crédito VIS son las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y los bancos, que en el año 1997 contribuyeron con \$991.000 millones (US\$ 645 millones) a la financiación de este sector, monto equivalente al 30% del total de préstamos para vivienda.<sup>47</sup> En los últimos años el crédito para VIS ha crecido más que el resto de la cartera hipotecaria.

Los principales oferentes de vivienda son constructores privados y las Cajas de Compensación Familiar las cuales cumplen el doble papel de administrar subsidios y construir vivienda de interés social.

Las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), entidades sin fines de lucro, desarrollan programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria. Estas organizaciones han cobrado fuerza en los últimos años y están desempeñando un papel importante en la promoción y construcción de vivienda para las clases menos favorecidas.

Las alternativas que ofrece el sistema de Vivienda de Interés Social se pueden clasificar en: vivienda; mejoramiento de vivienda existente y entorno; y legalización de títulos.<sup>48</sup> Se califica

<sup>46</sup> Aunque se supone que los aportes en efectivo constituyen un ahorro previo, los compradores de vivienda con frecuencia se endeudan para conseguir los fondos necesarios para la cuota inicial, aumentando en esta forma el riesgo crediticio de la familia en cuestión (Chiappe de Villa, 1999).

<sup>47</sup> Los programas de mejoramiento no son objeto de crédito.

<sup>48</sup> Las soluciones de vivienda para las cuales se han brindado subsidios son adquisición de terrenos, vivienda nueva y vivienda usada. Los terrenos pueden ser simplemente lotes urbanizables, o lotes con servicios.

a los postulantes mediante un sistema de puntaje.<sup>49</sup> Las soluciones a las que puede aplicarse el subsidio familiar de vivienda deben formar parte de proyectos previamente declarados elegibles por el INURBE y en el caso de las cajas, aceptados posteriormente por ellas. La elegibilidad se determina en función de las condiciones técnicas, económicas, financieras y ambientales. Se calcula que, en promedio, el INURBE y las cajas desembolsan el 75% del valor de los subsidios asignados. Esta diferencia puede obedecer a deserción de los beneficiarios o a vencimiento de la vigencia del subsidio por dificultades o ineficiencia en la ejecución de los proyectos.

## 2.2 Mercado de vivienda social y déficit habitacional

En términos generales el mercado de vivienda en Colombia es deficitario. Sin embargo, está fragmentado en varios submercados que atienden diferentes estratos y presentan condiciones de oferta y demanda distintas.

Según los resultados del censo de población y vivienda, en el año 1993 el país contaba con un total de 8.232.216 hogares y 7.134.873 viviendas. De acuerdo con la definición tradicional, estas cifras revelan un déficit cuantitativo de 1.097.343 unidades. En las zonas urbanas se registraron 5.883.862 hogares y 4.887.399 viviendas, lo cual arroja un déficit de 991.653. Entre los años 1993 y 1997 se registró un crecimiento de 4,4% en el número de viviendas frente a 3,2% en el número de hogares, lo cual redujo el déficit nacional a 850.471 unidades. En los centros urbanos el crecimiento del número de viviendas fue 5,1% frente a 3,4% en el número de hogares, de forma tal que el déficit se redujo a 755.325 unidades.

**CUADRO 8**  
**DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA, 1993–1997**

A. Total nacional								
Año	Población	Viviendas	Incremento viviendas	Hogares	Incremento hogares	Déficit	Personas/hogar	Hogares/viv. <sup>(a)</sup>
1993	37 127 295	7 134 873		8 232 216		1 097 343	4,51	1,15
1994	37 849 150	7 449 927	315 054	8 495 881	263 665	1 045 54	4,45	1,14
1995	28 541 631	7 772 401	322 474	8 759 461	263 580	987 061	4,40	1,13
1996	39 295 798	8 121 377	348 976	9 043 912	284 451	922 535	4,34	1,11
1997	40 064 093	8 488 478	367 101	9 338 949	295 037	850 471	4,29	1,10
B. Zonas urbanas								
Año	Población	Viviendas	Incremento viviendas	Hogares	Incremento hogares	Déficit	Personas/hogar	Hogares/viv. <sup>(a)</sup>
1993	25 477 124	4 887 399		5 883 862		991 653	4,33	1,20
1994	26 113 886	5 136 196	248 797	6 083 607	199 745	944 402	4,29	1,18
1995	26 731 199	5 393 005	256 809	6 282 302	198 695	889 003	4,25	1,17
1996	27 413 421	5 667 382	274 377	6 499 921	217 619	826 392	4,21	1,15
1997	28 093 646	5 957 416	290 034	3 720 967	221 046	755 325	4,18	1,12

Fuente: Censo 1993, Encuesta Nacional de Hogares 1997. DANE, cálculos DNP.

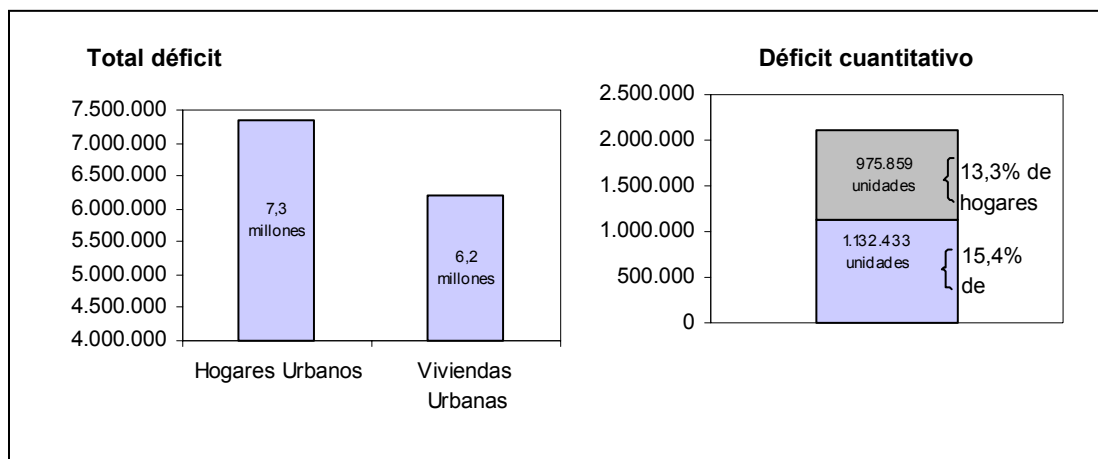
<sup>(a)</sup> Hogares/Viviendas con personas presentes.

El 93% del déficit cuantitativo de vivienda en las ocho principales ciudades del país se concentra en los tres estratos más bajos de ingresos. En contraste, sólo el 30% de los créditos correspondientes a viviendas escrituradas entre los años 1995 y 1997 correspondió a viviendas de interés social, lo cual indica que la actividad constructora formal no responde a la demanda de los estratos de ingresos bajos con el dinamismo que exigen sus necesidades.

<sup>49</sup> Se da prioridad a las mujeres jefes de hogar, las familias residentes en zonas de alto riesgo y las víctimas de desastres. La calificación toma en cuenta el número de personas dependientes por hogar, el valor del aporte de cuota inicial la existencia de compromiso de compraventa y la vinculación a Organizaciones Populares de Vivienda.

De acuerdo con información entregada por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia en abril del año 2004, la situación en cuanto al déficit habitacional en ese país, sería la siguiente:

**GRÁFICO 2**  
**DÉFICIT HABITACIONAL EN COLOMBIA (2004)**



Fuente: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, Colombia en Szalachman (2004).

### *Urbanizaciones piratas*

Se calcula que entre el 30% y el 50% del crecimiento de la oferta de vivienda en las grandes ciudades se realiza por fuera de las normas que rigen la actividad, en lo que se denomina urbanización pirata o clandestina. Estas viviendas por lo general tienen deficiencias de servicios públicos, vías de acceso, titulación y con frecuencia se ubican en zonas de riesgo. En el caso de Bogotá, algunos analistas indican, que más de la mitad del crecimiento del mercado de vivienda se atiende por medio de la construcción informal.<sup>50</sup>

El principal cuello de botella en la oferta de VIS lo constituye la falta de tierras con servicios públicos. Cuando el Estado construye redes de servicios en las zonas de frontera urbana, se produce un aumento de precios excesivo que genera utilidades para los dueños de la tierra, sin

<sup>50</sup> En los loteos “piratas” la convocatoria es hecha individualmente por el urbanizador hacia los futuros ocupantes del terreno; la negociación incluye un documento, “la promesa de compraventa” y de un futuro legalizado, además del apoyo de “políticos” locales, quienes comprometidos con la urbanización, intermedian frente a las autoridades para evitar cualquier desalojo. Los mecanismos que utilizan los loteadores podrían caracterizarse como típicamente empresariales. Un barrio pirata es organizado generalmente por un empresario particular, quien posee un terreno (casi siempre en la periferia de la ciudad y de baja calidad ambiental) y lo divide en lotes que luego vende, sin cumplir con la obligación de realizar las obras de infraestructura o presentar a las autoridades los planos correspondientes para su aprobación. El aspecto pirata del barrio no se deriva de la ocupación ilegal del terreno (como sí sucede en los barrios de invasión) sino del incumplimiento, por parte del empresario particular (urbanizador), de las disposiciones urbanísticas respecto a la localización o adecuación de tierras. Las áreas presentan altas concentraciones de densidad poblacional, obviamente enormes deficiencias en cuanto a espacio público, accesibilidad, infraestructura de servicios públicos y equipamientos urbanos, así como la exposición de familias a situaciones de riesgo por deslizamiento o inundación.

En Bogotá, generalmente la tierra de las urbanizaciones piratas es vendida por el propietario-pirata, a un testafiero que, la mayoría de las veces es mayor de 60 años, para evitar problemas legales, debido a que según la legislación Colombiana, estos ciudadanos, por su edad, no pueden ser juzgados. La figura del testafiero permite que el pirata diga que su tierra fue robada por alguien que hizo un asentamiento ilegal; el testafiero desaparece cuando se terminan las transacciones de venta (Aristizabal y Ortiz, 2002. Escallon, 2002, citado por Clichevski, Nora, 1993).

que ello incentive la construcción de vivienda, debido a las rigideces que limitan la expansión de la oferta de servicios.

Los principales factores que limitan el funcionamiento del mercado VIS, por el lado de la demanda, son el bajo nivel de ingresos de la población y su vinculación a trabajos informales, lo cual impide que las familias generen ahorros suficientes para financiar la cuota inicial de su vivienda, les dificulta el acceso al crédito y, por debajo de cierto nivel de ingresos, definitivamente les impide atender el servicio de la deuda.

### *Política de tierras urbanas*

La ley 388 del año 1997 exige que los municipios elaboren Planes de Ordenamiento Territorial (POT), en los cuales se determinen áreas destinadas a la construcción de VIS, y se definan los correspondientes programas de provisión de servicios públicos básicos, conformación de espacios públicos e infraestructura vial. Se desarrollan tres instrumentos básicos:

1. La obligación para los municipios de expedir Planes de Ordenamiento Territorial, definiendo áreas destinadas a la construcción de VIS y programas de provisión de servicios públicos para las mismas.
2. Un sistema de participación de los municipios en las plusvalías generadas por incorporación de predios al perímetro urbano, por definición o cambio de usos del suelo, autorización para densificar y ejecución de obras que generen valorización. En esta forma el mayor valor generado por la dotación de infraestructura se puede canalizar en beneficio de los compradores de vivienda de ingresos bajos en lugar de excluirlos del mercado por incrementos de precios.
3. Expropiación de terrenos por vía administrativa por motivos de utilidad pública, entre los cuales se define el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social.

### *Asentamientos irregulares en Bogotá*

Aunque tanto los índices de natalidad como el de migrantes campo-ciudad, han caído, y el porcentaje de ciudadanos pobres ha permanecido relativamente estable, los asentamientos informales han experimentado un crecimiento espectacular en las periferias de Bogotá, y se han densificado las áreas “consolidadas” irregulares urbanas.

Así, la construcción ilegal ha tenido un gran peso en Bogotá. Entre los años 1938 y 1951, la mitad de las viviendas nuevas producidas se construyeron al margen de la ley. Este monto se mantuvo entre los años 1951 y 1964, período en el cual significó el 42,1%, para luego aumentar al 49,9% entre los años 1964 y 1973 y descender al 33,8% entre los años 1973 y 1985. Lo previsto en el período más reciente era una disminución en el nivel de la urbanización ilegal. Sin embargo, las cifras del último censo muestran que el peso de la ilegalidad no descendió; por el contrario, conservó el 33,5% del total de área para vivienda urbanizada y su producción promedio anual aumentó de 9.362 lotes a 16.440 lotes. Esto significa la incorporación de 190 hectáreas anuales en forma ilegal, sin servicios, sin áreas libres ni equipamientos, que más adelante tendrá que proporcionar la ciudad.

Ello se explicaría en parte por el fuerte desplazamiento interno forzado de la población que busca un hábitat más seguro, huyendo del conflicto armado y de las diversas formas de violencia política y social del territorio nacional.<sup>51</sup> Esta población se ha ubicado mayormente en aquellas zonas que presentan los más altos porcentajes de población en condiciones de pobreza y

---

<sup>51</sup> De acuerdo con los registros de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) que datan de 1985, son ya cerca de 480 mil personas, es decir el 23% del total de la población desplazada del país, las que han llegado a Bogotá y desde 1999 a septiembre de 2002, el CODHES ha contabilizado cerca de 177 mil personas.



miseria. De hecho, Bogotá es dentro del país la ciudad más receptora de migración, y las proyecciones señalan tasas de crecimiento muy superiores a las del promedio del país, por lo que se estima que en los próximos 12 años su población aumentará en cerca de un millón ochocientas mil personas, un 80% de las cuales corresponde a los primeros tres estratos de ingreso.

Existe un gran número de familias que no tienen otro medio de obtener una vivienda, ya que no tienen con qué pagar una vivienda legal. En la medida que se van consolidando estos asentamientos, las administradoras municipales se encargan de dotarlos de servicios públicos básicos, infraestructura y equipamiento comunitario. Por su parte las familias que habitan en estas poblaciones informales construyen sus viviendas ocupando las tierras en forma ilegal, ocupando materiales de muy baja calidad y sin obedecer a ningún código de construcción. Además, en general no se interesan en realizar inversiones en mejoras para su casa o para la comunidad, ante la posibilidad de ser desalojadas. En adición a lo anterior, los nuevos desarrollos informales ocupan áreas de riesgo (por deslizamiento o inundación) y quedan cada vez más lejos del centro de la ciudad.

Esto ha derivado en una ciudad de crecimiento desordenado, definido en gran parte por la ubicación de los nuevos asentamientos ilegales. La magnitud y trascendencia en el tiempo de los daños que ocasiona la urbanización incontrolada justifican esfuerzos en diversos frentes, para llevar el Estado a las franjas de población más pobre. La oferta de tierra es uno de los problemas más graves que ha venido enfrentado Bogotá a través de los años. Se han estado consumiendo alrededor de 300 hectáreas anuales, y quedan disponibles un poco más de 2 mil hectáreas. Como consecuencia, el precio de los terrenos es excesivamente alto.

Según cálculos de la Planeación Distrital, únicamente en esta ciudad el déficit de vivienda al año 2003 llegaba a casi 600.000 unidades, como se observa en el cuadro siguiente; de acuerdo con estimaciones del Plan de Ordenamiento Territorial, la ciudad necesitará en los próximos 10 años la construcción de 360.000 viviendas para atender 1.800.000 nuevos habitantes y, para actividades diferentes a la residencial (comercio, negocios, industria, cultural y uso mixto) se necesitarán, aproximadamente, 140 mil inmuebles más.

**CUADRO 9**  
**DÉFICIT DE VIVIENDA EN BOGOTÁ**

Año	Déficit
1997	492 150
1998	520 000
1999	532 401
2000	544 802
2001	561 140
2002	578 224
2003	592 093

Fuente: Planeación Distrital, Proyecciones déficit de viviendas para Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Lo anterior implica un gran esfuerzo en términos de proporcionar viviendas accesibles, además de otra serie de equipamientos sociales y comunitarios. Dada la falta de recursos estatales<sup>52</sup> y por ende la imposibilidad de otorgar subsidios a toda esa cantidad de familias para

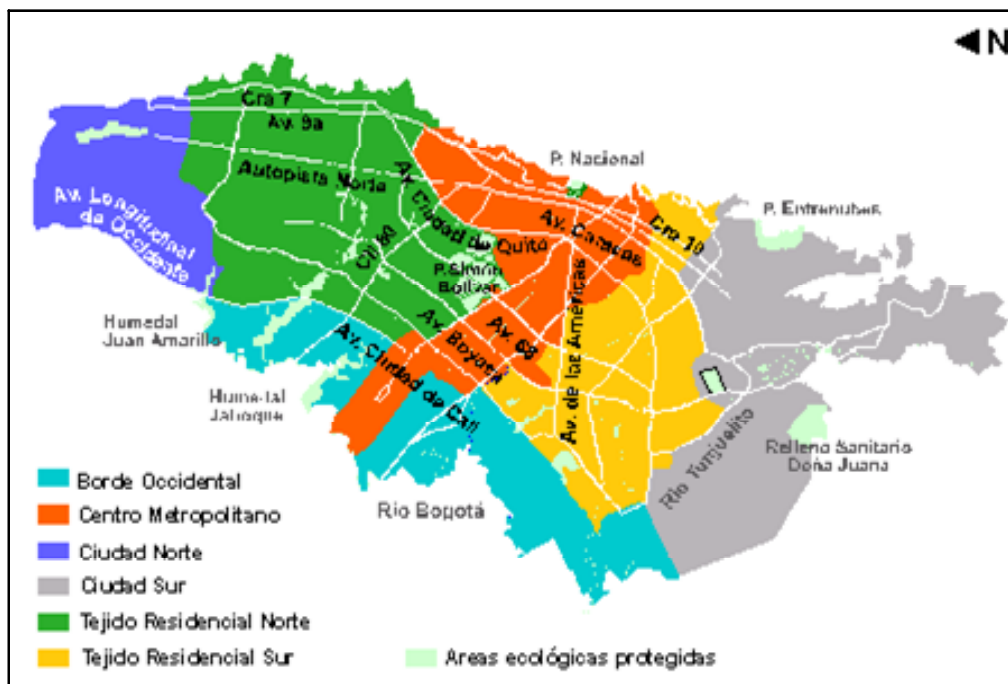
<sup>52</sup> De acuerdo con estudios realizados en la Universidad de los Andes, los recursos estatales alcanzarían para un máximo de 100.000 subsidios anuales, en circunstancias que tan sólo en Bogotá el déficit alcanza a más de 500.000 viviendas.

comprar viviendas a precio de mercado, surgió la necesidad de “multiplicar” estos recursos y de inducir a una oferta de vivienda de un costo más bajo.<sup>53</sup>

### *Plan de Ordenamiento Territorial Bogotá (POT)*

El POT, que fue expedido en el año 2000; contiene los lineamientos generales del uso del suelo y de la expansión urbana de la ciudad entre los años 2001 y 2010. Este plan aumenta la oferta de suelo, con lo cual se pretende incrementar la probabilidad de que las familias de bajos ingresos encuentren acceso a una vivienda formal. Según la funcionalidad y la proyección específica del desarrollo de cada área del territorio bogotano, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) dividió a la ciudad en seis piezas urbanas, como se grafica a continuación.

**GRÁFICO 3**  
**POT BOGOTÁ**



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Se contempla la construcción de proyectos de VIS en tres zonas: Ciudad Sur, Ciudad Norte y Borde Occidental. La zona sur tiene cercanía con algunas zonas rurales de la ciudad, aquí son importantes las acciones que se realicen para evitar la afectación del equilibrio ecológico existente. En la zona norte los programas de VIS deberán integrarse con un sistema de áreas verdes, entre los cerros orientales y el río Bogotá. La implementación del sistema vial principal y secundario y de las redes de servicios será primordial para la expansión y articulación de Bogotá en esta zona. El borde occidental comprende el espacio de transición entre las áreas urbanizadas de Bogotá y los municipios ubicados al costado occidental del río Bogotá. Junto con las ciudades Norte y Sur, esta zona se destinó para la expansión de la ciudad.

<sup>53</sup> En Bogotá aproximadamente el 80% de las familias se ubica en los estratos 2 y 3 y vive con un ingreso mensual promedio de US\$ 300, lo cual no les permite adquirir viviendas de más de US\$ 9.000. Sin embargo, la oferta actual de VIS está entre los US\$ 13.000 y US\$ 16.000.

También es propósito del Plan de Ordenamiento Territorial actuar sobre las áreas residenciales que carecen de equipamientos colectivos y de servicios básicos y zonales, con el fin de optimizar el nivel de vida de sus habitantes y de garantizar un desarrollo residencial y urbanístico sostenible.

### 3. Descripción del programa

#### 3.1 Objetivos

MetroVivienda tiene como objetivo transferir plusvalías a la población más pobre de la ciudad para garantizar su acceso al suelo formal. Se busca reemplazar la urbanización clandestina mediante la adquisición de terrenos en la ciudad, con áreas de entre 100 y 300 hectáreas para la creación de macroproyectos de vivienda social accesibles a los sectores de menores ingresos.<sup>54</sup>

Sus objetivos específicos son:

- Dar acceso a tierra barata, urbanizable y legal,
- Construir equipamiento urbano,
- Asegurar el mercado y la creación de la demanda,
- Proveer un soporte económico para el comprador.

Para permitir que las viviendas sean accesibles a las necesidades de los sectores de menores ingresos, MetroVivienda controla el precio máximo de venta de las viviendas. Para ello se estableció la categoría denominada Vivienda de Interés Social Prioritario (VIP), cuyo precio de venta no debe superar los 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes, con un costo aproximado de US\$ 4.500 a 6.500, inferior al resto e las viviendas sociales.<sup>55</sup>

Junto a lo anterior, un propósito fundamental de los proyectos de MetroVivienda es estimular la inversión en la construcción de viviendas de bajo precio, por ser éste un sector importante en la generación de empleo y reactivación económica y por ser la vivienda un bien social de alta repercusión en la calidad de vida.

#### 3.2 Procesos y mecanismos

Para definir el tipo de viviendas a construir y forma de ocupación de los predios, MetroVivienda realizó un análisis de costos de diferentes alternativas de actuación, en las cuales se evaluó la posibilidad de dedicar un mismo conjunto de predios a:

- Programas de vivienda social (para familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos),
- Mezclar en un solo plan programas de vivienda de interés social y programas de vivienda prioritaria (hasta 2 salarios mínimos),
- Realizar sólo programas de vivienda prioritaria.

Se definió que en razón de su carácter social, MetroVivienda podría combinar opciones adoptando la segunda alternativa. Las funciones y facultades de MetroVivienda son propias de los Bancos de Tierra, y los instrumentos que puede utilizar están establecidos en la Ley 388 de Ordenamiento Territorial, antes descrita. Adicionalmente tiene las siguientes funciones:

<sup>54</sup> Se calcula que la adquisición e terrenos con anterioridad a la formación de plusvalías permite reducir el costo final de las viviendas en alrededor de un 25%.

<sup>55</sup> Este valor se ajusta mensualmente de acuerdo con el índice nacional de precios al consumidor del respectivo mes. A diciembre de 2002 el precio máximo de la VIP fue de \$ 20.500.287 (US\$ 6.500).

- Preparación de Unidades de Actuación Urbanística y utilización de los mecanismos de reajuste de tierras,
- Adquisición de inmuebles, contratación de las obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de VIS,
- Venta de terrenos,
- Canalización de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV),
- Participación en sociedades o asociaciones,
- Cobro por los servicios que preste,
- Celebración de convenios para la venta de terrenos destinados a viviendas para familias con ingresos inferiores a tres salarios mínimos mensuales legales vigentes,
- Velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas,
- Se le prohíbe expresamente la construcción de vivienda.

La metodología de trabajo para los proyectos es de dos tipos: de ejecución directa y asociación con propietarios de terrenos:

- Proyectos de ejecución directa: MetroVivienda compra tierra sin servicios públicos en zonas de expansión de la ciudad, posteriormente los urbaniza con servicios públicos, andenes y vías, reserva zonas para el desarrollo de colegios, parques, comercios,
- Proyectos por medio de asociación con propietarios: en este esquema se asocia con propietarios de terrenos, donde ellos aportan la tierra y MetroVivienda los recursos necesarios para su desarrollo urbanístico.

### 3.3 Financiamiento y recursos

Como ya se señaló, MetroVivienda es una empresa de capital público de la Alcaldía de Bogotá. Al crearse esta entidad se acordó que además de este patrimonio se contará con los productos de estos fondos públicos comunes o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial, que se le asignen conforme a la Ley. Además dispondrá de recursos provenientes del desarrollo de su actividad y del giro ordinario de sus negocios, así como de los bienes que adquiera a cualquier título, gratuito u oneroso.

El proceso se inicia con la adquisición por parte de MetroVivienda de terrenos brutos (por compra o expropiación). Posteriormente se diseña un plan para la subdivisión, urbanización y equipamiento. Los lotes urbanos, de una hectárea útil aproximadamente, son vendidos por licitación pública al sector privado y no gubernamental en general, los que están a cargo del diseño, edificación y venta a las familias de las unidades habitacionales.

En términos porcentuales, el sector público participa únicamente en el 20% de la cadena de producción, y recibe el pago correspondiente de antemano, independientemente del resultado final del negocio o emprendimiento inmobiliario.

La selección de la zona donde se van a construir los diferentes proyectos es un proceso minucioso, con base en las diferentes variables, no sólo para la dotación de vivienda sino para vincularla a un proyecto de ciudad como tal. El aporte de MetroVivienda en este sentido es el de no correr riesgos y adelantar esta tarea de selección teniendo en cuenta el mayor número de factores posibles para la construcción de viviendas de interés social.

#### *Subsidios*

Para poder comprar las viviendas, las familias pueden utilizar el Subsidio Familiar de Vivienda. A continuación se explica el procedimiento para la compra según dos precios: La

primera entre 50 y 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, SMMLV y la segunda para 50 SMMLV.

**CUADRO 10**  
**OPCIÓN 1: EJEMPLO CON PRECIO DE LA VIVIENDA \$23.240.000**  
*(Entre 50–100 SMMLV)*

Paso 1: AHORRO	Abrir una cuenta de ahorro programado y ahorrar mínimo el 10% del valor de la vivienda.	\$2 324 000
Paso 2: SUBSIDIO	Solicitar y obtener el subsidio de vivienda con una Caja de Compensación.	\$5 312 000
Paso 3:	Separar su vivienda en las Ciudades de MetroVivienda.	
Paso 4: CRÉDITO	Solicitar el crédito por el valor que le haga falta para completar el precio de la vivienda con una corporación de ahorro o banco.	\$15 604 000
	Total	\$23 240 000

Fuente: [www.MetroVivienda.gov.co](http://www.MetroVivienda.gov.co).

**CUADRO 11**  
**OPCIÓN 2: EJEMPLO CON PRECIO DE LA VIVIENDA \$16.600.000**  
*(50 SMMLV)*

Paso 1: AHORRO	Abrir una cuenta de ahorro programado y ahorrar mínimo el 10% del valor de la vivienda.	\$1 660 000
Paso 2: SUBSIDIO	Solicitar y obtener el subsidio de vivienda con una Caja de Compensación.	\$7 636 000
Paso 3:	Reservar su vivienda en las Ciudades de MetroVivienda	
Paso 4: CRÉDITO	Solicitar el crédito por el valor que le haga falta para completar el precio de la vivienda con una corporación de ahorro o banco.	\$7 636 000
	Total	\$16 600 000

Fuente: [www.MetroVivienda.gov.co](http://www.MetroVivienda.gov.co).

**CUADRO 12**  
**SUBSIDIO SEGÚN VALOR DE LA VIVIENDA, COLOMBIA (2003)**

Valor de la vivienda	Valor del subsidio para el 2003	Porcentaje subsidio según valor vivienda
Hasta \$16 600 000 (50 salarios mínimos mensuales legales vigentes SMMLV)	\$7 636 000 (23 SMMLV)	46%
De \$16 600 000 a \$33 200 000 (50 a 100 SMMLV)	\$5 312 000 (16 SMMLV)	32% a 16%
De \$33 200 000 a \$44 820 000 (100 a 135 SMMLV)	\$3 320 000 (10 SMMLV)	10% a 7,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos [www.MetroVivienda.gov.co](http://www.MetroVivienda.gov.co).

Como puede observarse según los datos del cuadro anterior, el subsidio es variable en función del valor de las viviendas, disminuyendo a medida que aumenta su valor. Para las viviendas de hasta 50 SMMLV es el más alto, correspondiente a un 46%, disminuyendo hasta un 7,4% para el caso de viviendas de 135 SMMLV.

### 3.4 Resultados

Con la operación de MetroVivienda, entre los años 1999 y 2003, la producción de VIP alcanzó a 15.000 unidades al año. La superficie de las viviendas aumentó de un promedio de 43 m<sup>2</sup> a 61 m<sup>2</sup>, con el mismo precio real entre los años 1999 y 2003. Además la vivienda de menor precio disminuyó de 90 a 50 sueldos mínimos mensuales.

**CUADRO 13**  
**RESUMEN PROYECTOS METROVIVIENDA 2000–2004**

Resumen proyectos			
Proyecto	Área	Total viviendas	Inicio ventas de viviendas
Ciudadela El Recreo	115 Ha	10 500	Septiembre 2000
Ciudadela Nuevo Usme	65 Ha	6 000	Segundo Semestre 2002
Ciudadela El Porvenir	160 Ha	12 000	Segundo Semestre 2003
Ciudadela Campo Verde	84 Ha	6 000	Segundo Semestre 2004
Total	424 Ha	34 500	

Fuente: [www.MetroVivienda.gov.co/proyectos](http://www.MetroVivienda.gov.co/proyectos).

Como muestra el cuadro anterior, a través de estos cuatro proyectos se puso a la venta un total de 34.500 unidades de vivienda de interés social. En total son 424 hectáreas brutas en donde distintas entidades, constructoras privadas, ONG y Cajas de Compensación Familiar, ofrecen diferentes alternativas para aproximadamente 207 mil personas de los estratos 2 y 3.

Dos de estos programas: Ciudadela El Recreo y El Porvenir, que en total entregarán más de 20 mil viviendas a las familias del sur de Bogotá, se encuentran en la localidad de Bosa. Esta es una de las localidades más deprimidas de la ciudad, por su rápido crecimiento y por la insuficiencia de los mecanismos de atención a la problemática del sector, sumado a las altas tasas de desempleo (30%) y de subempleo (40%). De acuerdo a estadísticas oficiales, en su gran mayoría, la población está ubicada en el estrato dos en un 70%; 20% en el estrato 1 y 10% en el estrato 3. Los habitantes de la localidad se quejan por la falta de medios de subsistencia dignos, ya que un 30% se encuentra en niveles de miseria. En la Ciudadela de Nuevo Usme se ofrecen las viviendas más baratas del mercado para familias con ingresos de un salario mínimo.

Paralelamente se inauguró un proyecto de vivienda en la ciudad de Cúcuta de 200 casas, la mitad de las cuáles se destinaron a familias desplazadas. Estas iniciativas son parte de la estrategia de infraestructura social y vivienda del Programa de Atención de Post – Emergencia a Población Desplazada, Comunidades Receptoras y otras Poblaciones Vulnerables de la OIM.

En materia de vivienda de interés prioritario (VIP), se calculó como referente de la evaluación un déficit proyectado de 302.000 unidades a diciembre de 2004. Con la construcción de 30.000 unidades durante el período de los años 2001 – 2004, la Administración Distrital acordó como meta reducir este déficit a 272.000 unidades. A diciembre del año 2003, dicho déficit se redujo a 282.569 unidades, con la construcción de 19.431 VIP por parte de MetroVivienda que aportó el 20,2% de éstas así como del sector privado que generó el 79,8%. Esto refleja que MetroVivienda ha tenido una acción detonadora en el mercado de la construcción de vivienda prioritaria, dado que con anterioridad a la creación de esta empresa, este mercado era inexistente.

En particular, MetroVivienda promovió la oferta masiva de vivienda prioritaria en tres de sus cuatro ciudadelas, sirviendo como referencia del precio de la tierra lo que incentivó la realización de otros proyectos. También impulsó la construcción de 6.000 unidades por parte de promotores privados en sus ciudadelas, lo que ha permitido la realización de ofertas masivas de viviendas de \$16,6 millones de pesos.

MetroVivienda, además, ha consolidado un banco de tierras con un total de cuatro millones de metros cuadrados brutos de los cuales se han vendido 500 mil metros cuadrados. Además, en sus ciudadelas Nuevo Usme y Campo Verde ha logrado que los propietarios pongan sus tierras para el desarrollo de los respectivos proyectos.

No obstante, el déficit de vivienda de interés social y prioritario sigue siendo muy alto y con tendencia creciente porque a la inercia histórica del faltante de unidades habitacionales se suma la demanda de poblaciones desplazadas que llegan a la ciudad en busca de una alternativa de vida. Por el lado de la oferta de vivienda, las restricciones siguen siendo las relacionadas con la poca disponibilidad de los subsidios del nivel nacional de gobierno y la reducción de los que otorgan las cajas de compensación familiar, así como por la insuficiencia de tierras. Por el lado de la demanda, las limitaciones se derivan de la mala situación económica de las familias bogotanas así como de la inexistencia de créditos y microcréditos para los hogares de más bajos recursos, situación que se ha agravado con el distanciamiento del sistema bancario de este segmento de la población.<sup>56</sup>

Bajo la administración actual de la Alcaldía de Bogotá, existe la “Política Distrital de Vivienda Nueva”, enmarcada dentro del “Programa Bogotá con Techo”.<sup>57</sup> Este tiene como objetivo garantizar la producción sostenida de vivienda nueva en la ciudad, atendiendo las necesidades de crecimiento y la dinámica del sector de la construcción. Se espera que el impacto principal de esta política recaiga en las poblaciones vulnerables, la generación de empleo tanto directo como indirecto, el ordenamiento urbano y el control de la ilegalidad.

En este marco, se promueve la construcción de vivienda social y reducción del costo de las unidades, se busca mejorar la accesibilidad a micro créditos para los estratos de menor ingreso y un uso más eficiente de los subsidios.

Para el período 2004–2007 se ha propuesto como meta la construcción de 181.000 nuevas viviendas. De éstas, 116.000 serán VIS y MetroVivienda estará a cargo de promover 70.000 Viviendas de Interés Prioritario, con lo que generaría 30.000 nuevos empleos. Estas viviendas serán financiadas con el ahorro de las familias, subsidios y micro créditos.

En los cuadros siguientes se muestra el número de viviendas a producir por año y tipo y luego, los valores de las viviendas. Las viviendas Tipo 1, son prioridad y están dirigidas a la población más pobre, especialmente trabajadores informales que habitualmente no logran acceder a tierra urbanizada legal.

**CUADRO 14**  
**PLAN DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA EN BOGOTÁ, 2004 –2007**  
**GENERACIÓN DE VIVIENDA NUEVA**  
*(Cantidad de viviendas)*

Año	Tipo 1 Subsidiada	Tipo 2 Subsidiada	Tipo 3–4 Subsidiada	Total Subsidiada	Tipo 3–4 No subsidiada	No subsidiada No VIS	Total
2004	10 000	8 000	8 000	26 000	3 000	8 000	37 000
2005	20 000	8 000	2 000	30 000	8 000	10 000	48 000
2006	20 000	8 000	2 000	30 000	8 000	10 000	48 000
2007	20 000	8 000	2 000	30 000	8 000	10 000	48 000
	70 000	32 000	14 000	<b>116 000</b>	27 000	38 000	<b>181 000</b>
	<b>Meta MetroVivienda</b>						

Fuente: Programa Bogotá con Techo, Alcaldía de Bogotá, mayo 2004.

<sup>56</sup> Diario El Tiempo.com, “Bogotá cómo vamos”.

<sup>57</sup> Forma parte del plan de gobierno “Bogotá sin Indiferencia” del Alcalde Luis Eduardo Garzón, que establece un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.

**CUADRO 15**  
**VALOR DE LAS VIVIENDAS SEGÚN TIPO**

<b>Tipo</b>	<b>SMMLV</b>	<b>Valor</b>
1	Hasta 50 SMMLV	\$17 900 000
2	Desde 50 hasta 70 SMMLV	\$17 900 001 – \$25 060 000
3	Desde 70 hasta 100 SMMLV	\$25 060 001 – \$35 800 000
4	Desde 100 hasta 135 SMMLV	\$35 800 001 – \$48 330 000

Fuente: Programa Bogotá con Techo, Alcaldía de Bogotá, mayo 2004.

## 4. Proyecto Ciudadela Nuevo Usme

### 4.1 Descripción

Se presenta a continuación una breve descripción del proyecto Nuevo Usme, como ejemplo ilustrativo de las iniciativas en que participa MetroVivienda y que forman parte del programa “Bogotá con Techo” de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Usme es una localidad<sup>58</sup> ubicada al sur oriente de Bogotá en la que viven alrededor de 450 mil habitantes, que ocupan unas 1.000 hectáreas, el 90% desarrollado por los urbanizadores piratas. En junio del 2000 el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) declaró otras 900 hectáreas como suelo de expansión urbana.<sup>59</sup>

La localidad se caracterizaba por ser una zona de expansión de viviendas ilegales, no planificadas, con un alto índice de necesidades básicas insatisfechas y un alto grado de urbanización ilegal, sin servicios de saneamiento básico (entre el 50% a 60% sin acueducto). La población predominantemente perteneciente a los estratos 0, 1 y 2.

La Empresa Local y Estatal de Acueducto y Alcantarillado por primera vez, en la historia de la ciudad y en el contexto de programas de mejoramiento, desarrolla con anticipación la infraestructura de acueducto en esta zona, con marcada destinación a la vivienda popular.

MetroVivienda desarrolla un proyecto para aproximadamente 6.200 viviendas e incluso Transmilenio, sistema de transporte colectivo con buses articulados, llega hasta la zona cercana ya desarrollada a través de rutas alimentadoras. El proyecto busca construir un borde o límite de ciudad, como transición hacia un patrón de ocupación desconcentrado en el contexto de la ciudad–región.

Este proyecto se lleva adelante mediante una aplicación integrada de distintos instrumentos de gestión de suelo previstos en la legislación colombiana (ley 388) con objeto de controlar los precios de la tierra y redistribuir las plusvalías para facilitar el acceso a suelo urbanizado a los más pobres.<sup>60</sup>

Se aplicó un esquema de gestión, que consiste en la conformación de un patrimonio autónomo entre MetroVivienda, que aportó los recursos para la urbanización, y propietarios privados que aportan sus terrenos, donde se realizará el proyecto urbanístico. Posteriormente, mediante concurso público se elige una sociedad fiduciaria que administra los recursos de dicho patrimonio y una gerencia de proyecto que desarrolla los aspectos técnicos y comerciales del proyecto urbanístico. Para la ciudadela Nuevo Usme, la sociedad fiduciaria ganadora fue FiduColombia S.A y la gerencia del proyecto correspondió a la empresa Urbansa S.A. La participación de MetroVivienda en el patrimonio autónomo asciende a \$8.187 millones, correspondientes al 52,35% del total del patrimonio autónomo.

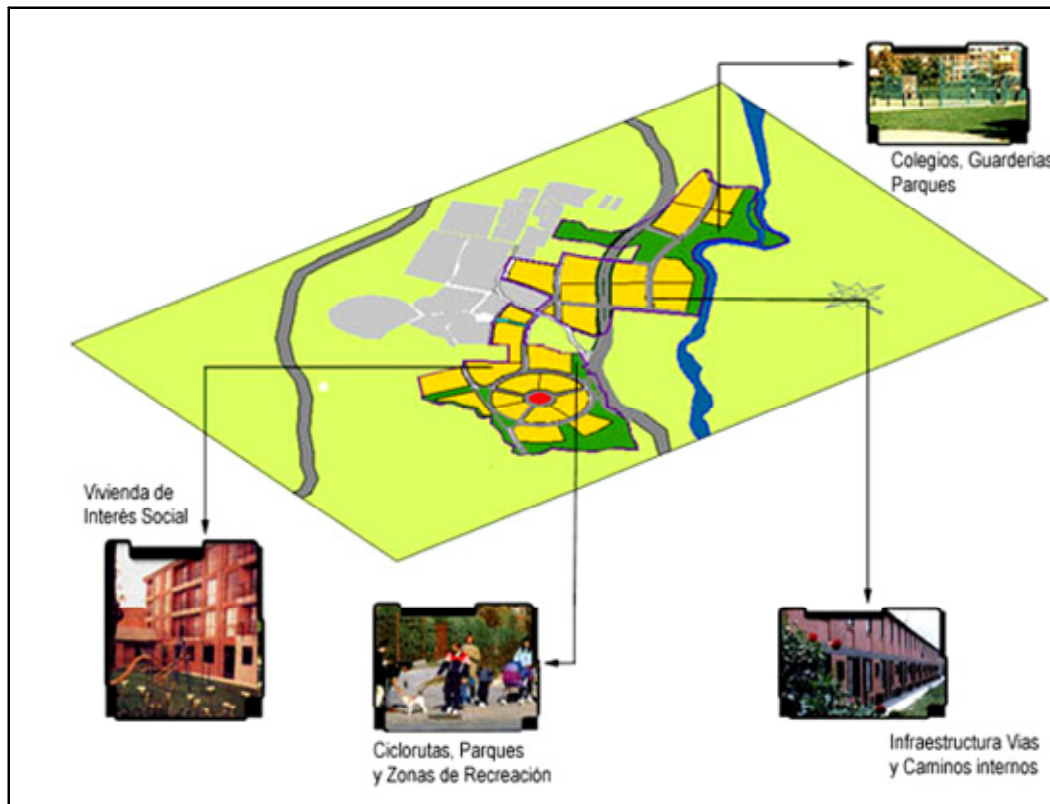
<sup>58</sup> Hace parte del municipio (Distrito Capital) de Bogotá. La localidad es una división político administrativa que cuenta con un Alcalde Local nombrado por el Alcalde Mayor y con una Junta Administrativa Local que es de elección popular.

<sup>59</sup> Maldonado, María Mercedes (2004).

<sup>60</sup> Ver Política de Tierras Urbanas (página 6).



**GRÁFICO 4**  
**DISEÑO URBANÍSTICO USME**



Fuente: [www.MetroVivienda.gov.co](http://www.MetroVivienda.gov.co)

Por iniciativa de organizaciones ciudadanas dos grandes porciones del territorio (Parque Entre Nubes y Aeroparque los Soches) han sido definidos en el POT como áreas de protección, recogiendo así un largo proceso de construcción de significativos referentes territoriales: el primero, un gran parque que marca la transición entre lo urbano y lo rural y el segundo, una organización campesina que asumió una significativa reducción de los precios de sus terrenos y gestionó el cambio de clasificación del suelo de suburbano a rural, reconociendo que este factor podía preservarlos como una comunidad rural.

El objetivo central de la operación Nuevo Usme es implementar mecanismos de gestión del suelo que enfrenten la urbanización ilegal, para lograr mejores condiciones de ordenamiento y mejores condiciones de vida para la población a menores costos para el distrito.

Como objetivos complementarios se plantearon los siguientes:

1. Gestión concertada entre las entidades distritales y las comunidades en aspectos de ordenamiento territorial y gestión del suelo.
2. Programación de las inversiones públicas de manera simultánea con la incorporación de suelo para usos urbanos.
3. Ofrecer suelo urbanizado para familias de más bajos ingresos.
4. Articular la política habitacional con los procesos de ordenamiento territorial y gestión del suelo.

5. Posicionar y legitimar la importancia estratégica del sistema de áreas protegidas y del suelo rural.

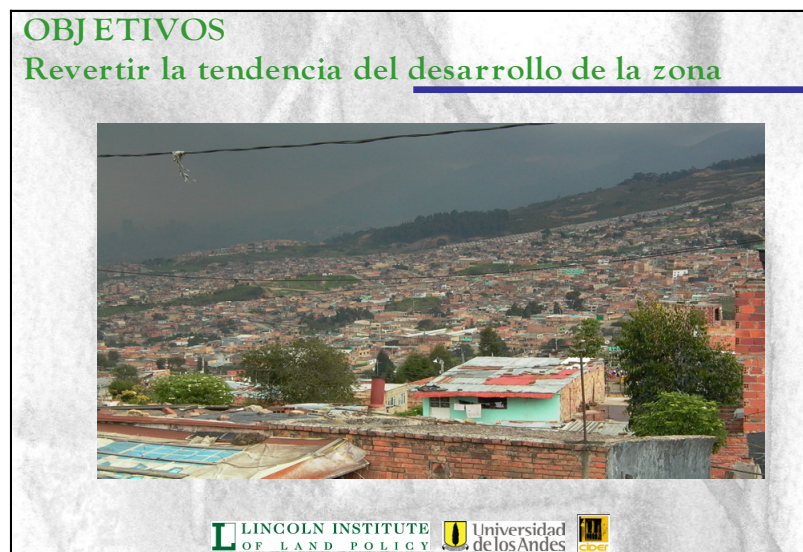
Se buscaba también lograr los objetivos de asegurar el impacto de las inversiones realizadas (rutas alimentadoras y planta de agua potable) y revertir el desarrollo precario del área, como se ilustra en las imágenes siguientes.

GRÁFICO 5



Fuente: Presentación PPT– María Mercedes Maldonado, 2004.

GRÁFICO 6



Fuente: Presentación PPT– María Mercedes Maldonado, 2004.

Se destacan como principales logros del proyecto los siguientes:<sup>61</sup>

- MetroVivienda está adelantando la renovación de la Red de Acueducto del Casco Urbano del antiguo municipio ocho pulgadas. Esta nueva red mejorará la presión del agua de la zona y la calidad de vida de los habitantes de la zona.
- Se está terminando de comercializar la primera etapa de vivienda; se iniciaron las obras de alcantarillado, servicios públicos, andenes y vías.
- En esta ciudadela se ofrecen las viviendas más baratas del mercado (16 millones de pesos aprox.) para familias con ingresos de un salario mínimo.
- El desarrollo de este proyecto beneficia a los ciudadanos pues las aguas lluvias y residuales del antiguo casco urbano del municipio se están captando y conduciendo por redes de alcantarillado; se están descontaminando las quebradas; se desarrollan zonas verdes, andenes, vías y espacio público generoso acorde con el desarrollo de la ciudad ordenada, versus los barrios informales.

## 4.2 Observaciones

La posibilidad efectiva de crear mejores condiciones de vida para la población más pobre de la ciudad, conciliando objetivos de política urbana y justicia social y evitando que estos factores sean aprovechados por los llamados ‘urbanizadores piratas’ aparece como un desafío para los actores involucrados en Nuevo Usme, la Administración local, las organizaciones de vivienda y las comunidades organizadas del sur de Bogotá. MetroVivienda juega un rol importante en la transformación a usos urbanos de este territorio para que el suelo obtenido sea destinado efectivamente y en condiciones legales a vivienda social de bajo precio.

Según los antecedentes, el suelo urbanizado producto de la operación será dedicado en una proporción de cerca del 50% a lotes urbanizados. Este producto intenta acercarse a lo ofrecido por los urbanizadores piratas, en cuanto al tamaño de los lotes, de 60mts<sup>2</sup> aproximadamente. Se busca también reconocer la progresividad, la diversidad y la libertad urbanística como elemento central de la construcción de viviendas para los sectores de menores ingresos.

La Operación Nuevo Usme pretende ser una experiencia de gestión del suelo y de construcción de hábitat popular con foco en dos aspectos centrales en las políticas de viviendas: el control del precio del suelo necesario para la obtención de tierra urbanizada para las viviendas sociales, y los mecanismos y fórmulas que acerquen la oferta formal de vivienda a los “estándares y ventajas” que ofrece la llamada urbanización informal.

## 5. Análisis evaluativo

### 5.1 Criterios generales

En Bogotá se requiere de un gran esfuerzo para proporcionar una serie de equipamientos sociales y comunitarios, además de viviendas accesibles, a una población necesitada y numerosa.

Dada la escasez de recursos estatales, MetroVivienda constituye una fórmula de interés para solucionar algunos de los problemas centrales que caracterizan Bogotá: urbanización ilegal de gran envergadura; crecimiento y concentración de población de bajos ingresos en forma desordenada y en áreas de riesgo; falta de tierra con servicios urbanos y equipamiento adecuado y por ende, aumento en los precios del suelo.

---

<sup>61</sup> Avances logrados a diciembre 2002, en base a información de MetroVivienda.

MetroVivienda forma parte de un conjunto más amplio de iniciativas impulsadas desde la Alcaldía Mayor de Bogotá que buscan articular objetivos de justicia social y ordenamiento territorial.<sup>62</sup> El Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Programa Bogotá con Techo, son ejemplos de ello.

En este marco, el mayor logro alcanzado por MetroVivienda es la redefinición del papel del Estado y del sector privado: el primero hace ciudad, el segundo construye viviendas y las comercializa.

## 5.2 Impactos significativos y sostenibilidad

### *Dimensión física*

MetroVivienda es principalmente un programa destinado a la producción de capital físico a través de la provisión de tierra urbanizada para vivienda social.<sup>63</sup> Busca crear un urbanismo de mejor calidad a menor costo. Ello puede contribuir a detener la urbanización pirata y a disminuir la vulnerabilidad de las familias pobres impidiendo que ocupen áreas de riesgo. El acceso de familias pobres a los proyectos de MetroVivienda, como en el caso de la Ciudadela Nuevo Usme, muestra que es posible generar una oferta de viviendas a precios accesibles para estos sectores y mejorar su conexión con la ciudad formal.

### *Dimensión social*

En términos sociales, MetroVivienda incide positivamente en la producción de capital humano y social en la medida que sus beneficiarios logran acceder a servicios y equipamiento urbano y así pueden aprovechar mejor las oportunidades que ofrece la ciudad (a través del acceso a transporte público, por ejemplo). Asimismo es posible suponer, que la capacitación ofrecida a las familias para la adquisición de viviendas y el proceso de construcción de comunidad en sus nuevos vecindarios contribuye también a la generación de capital social.<sup>64</sup> Es necesario fortalecer este aspecto como un componente del programa que permita a los usuarios ser tratados no sólo como “clientes” que adquieren vivienda, sino también como vecinos con sentido de pertenencia y capacidad de emprender acciones colectivas de control y mejorías para sus barrios.

Adicionalmente, la atención de familias desplazadas por problemas de violencia, resulta relevante en el contexto colombiano y de Bogotá en particular, dado que ésta es la ciudad receptora más importante.

### *Sostenibilidad económica y financiera*

El programa logra canalizar capitales privados (inversión y crédito) a sectores de la ciudad y segmentos de población donde antes no operaba o, si el Estado quería favorecerlos, requería invertir dineros públicos en una proporción mucho mayor a la que invierte hoy. De hecho en términos porcentuales, el sector público participa únicamente en el 20% de la cadena de producción, y recibe el pago correspondiente de antemano, independientemente del resultado final del negocio o emprendimiento inmobiliario.

La meta de reactivar las posibilidades para la industria de la construcción y la consecuente generación de empleo transitorio, contempladas en el Plan de Desarrollo de Bogotá, se está cumpliendo con algún éxito, según los antecedentes. En particular, los proyectos que se

---

<sup>62</sup> Es posible observar cierta continuidad en las políticas y programas correspondientes a tres últimas administraciones de Bogotá, (administraciones de los alcaldes Mockus, Peñalosa y Garzón).

<sup>63</sup> No se cuenta con información detallada respecto de tipología y estándares de calidad de las viviendas.

<sup>64</sup> Aún cuando no se cuenta con información específica respecto a los contenidos y modalidad de capacitación, que se menciona como parte de las actividades de MetroVivienda.

realizan en el borde occidental en Bosa muestran una inversión cuantiosa y unos planes ambiciosos en curso.

Al ser minuciosa la selección de la zona donde se van a construir los diferentes proyectos, MetroVivienda reduce los riesgos y entrega una oferta de terrenos útiles evitando que los constructores tengan que distraer capitales productivos en almacenar terrenos. Además la presencia de MetroVivienda evita que la acción del estado se traduzca en valorización de los terrenos útiles y de las viviendas, con lo cual se anularían todos los esfuerzos previos.

Por otra parte, si bien los costos y riesgos de urbanización corren por cuenta del Estado, los costos y riesgos de edificar y comercializar las unidades habitacionales corren por cuenta del sector privado en un ambiente de competencia. El sector privado se ve favorecido a su vez, porque la abolición de los trámites ante empresas de servicios y de licencias de urbanismo, que anteriormente tomaban cuatro o más años para los constructores, genera ahorros en costos y disminución de riesgos empresariales. Otra ventaja que tiene este proceso es que compiten varios constructores y se tiene un tope de precio al que pueden vender y un tiempo máximo para desarrollar las viviendas.

Sin embargo, el programa no parece sostenible para los estratos más pobres. Para estos sectores es difícil cumplir con los requisitos exigidos, muchos se endeudan para conseguir el ahorro previo. Además, la oferta de subsidios resulta insuficiente para la gran demanda existente y muchos de los que logran obtener un subsidio tienen dificultades después para acceder y/o para pagar el crédito bancario debido principalmente a la falta de garantías por la informalidad de sus empleos y al monto de los mismos.

### *Entorno institucional*

La existencia de una empresa inmobiliaria de carácter público a nivel de una metrópolis como Bogotá es de por sí interesante dada la importancia central que el mercado de suelo urbano tiene en la resolución de las necesidades de vivienda y en los procesos de ordenamiento territorial.

En este sentido, la ley 388 del año 1997, que exige a los municipios la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial con áreas destinadas a vivienda social y con los correspondientes servicios y equipamiento urbano, constituye un marco normativo que faculta a los municipios para apropiarse de las plusvalías generadas en beneficio de los compradores de menores ingresos (por ejemplo, a través de mecanismos de densificación o expropiación).

Asimismo, la existencia de este Plan de Ordenamiento a nivel de toda la ciudad, (y no de cada localidad o comuna en forma aislada como sucede en muchos lugares) permite pensar la ciudad como un todo articulado y contribuir a reducir la segregación socio espacial.

Resulta interesante también la concurrencia de actores distintos, públicos y privados, a lo largo del proceso. Desde la compra y urbanización de los terrenos por parte de MetroVivienda, hasta la adquisición de las viviendas por parte de las familias pueden intervenir, entre otros, propietarios privados de terrenos, empresas proveedoras de servicios urbanos, organizaciones populares de vivienda, empresas constructoras, ONG y cajas de compensación familiar, conformando diversas alternativas.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> No se dispone de información más detallada respecto de la forma en que opera cada uno de estos ni de las posibles diferencias que supone la participación de unos y otros en distintas modalidades de operación, lo que sería de utilidad para este análisis.

## **Integralidad**

MetroVivienda es un programa de provisión de nueva tierra urbanizada para vivienda social, fundamentalmente para estratos medios y bajos, con capacidad de ahorro y endeudamiento. Aun cuando no se plantea como un programa integral para la superación de la pobreza, apunta a un aspecto medular en términos de superación de la precariedad urbana: el acceso a suelo urbanizado, legal, seguro y en conexión con la ciudad.

De acuerdo a la información disponible, no queda totalmente claro si se logra efectivamente el objetivo de disminuir la urbanización ilegal. Desde el punto de vista de la producción de vivienda, la activación del mercado de VIP y la disminución de los precios aparecen como logros significativos.

Sin embargo, la existencia de MetroVivienda genera polémica en relación con a la efectividad o no, de la estrategia empleada para regular el mercado de suelo urbano y proveer vivienda efectivamente accesible a los más pobres.

Algunos autores sostienen que el modelo planteado es poco competitivo en el mercado inmobiliario. Entre los factores que provocan las críticas se señalan: los costos de las obras de urbanismo, el costo de las viviendas propiamente dichas (se argumenta que la competencia fabrica viviendas más grandes y menos costosas), y la demora en la edificación de las mismas. Otros sostienen que la declaración de nuevas áreas de expansión no ejerce control sobre los precios, sino que aumentan el costo de todo el suelo disponible beneficiando a los inversionistas que obtuvieron esas tierras a bajo costo antes de la expedición de las normas.<sup>66</sup>

También se argumenta que con el fin de hacer rentable el negocio de la construcción de VIS dentro de los parámetros de costos establecidos, los constructores disminuyen la calidad de las viviendas, aumentando la densidad hasta los límites máximos permitidos por el POT, y que por lo tanto no hay ofrecimiento de viviendas dignas<sup>67</sup> (esta observación es válida también para situaciones similares en otros países, por ejemplo el caso de Chile).<sup>68</sup>

Estas críticas parecen atendibles. La regulación del suelo urbano es un tema complejo y de larga discusión en las políticas habitacionales y urbanas. La demanda creciente de espacio para vivienda en la ciudad y una oferta de suelo, siempre insuficiente, enfrentan procesos de presión constante sobre la disponibilidad de suelo, especulación inmobiliaria y urbanizaciones piratas como en el caso de Bogotá. Muchas veces los programas de vivienda que logran dinamizar la construcción contribuyen a presionar el mercado de suelo y ello provoca alzas en los precios de los terrenos. En este sentido, parece válida la estrategia de MetroVivienda de recuperar terrenos y compartir las plusvalías para disminuir el precio final de las viviendas.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la superación de la precariedad habitacional y urbana no puede basarse exclusivamente en la disponibilidad de suelo nuevo. No todos los habitantes (actuales o potenciales) de las urbanizaciones informales están en condiciones de acceder a los proyectos de MetroVivienda. Se requiere también impulsar acciones de recuperación, radicación y mejoramiento, allí donde sea posible.

## **5.3 Reflexiones finales**

MetroVivienda propone un cambio fundamental en la aproximación al problema de la oferta de vivienda social: el paso desde un enfoque en que tradicionalmente era el Estado era el principal constructor de viviendas, a la creación de una empresa pública, a nivel municipal, destinada a la

---

<sup>66</sup> Citado por Szalachman (2004).

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Ver caso Fondo Solidario de Vivienda en Chile.

urbanización de suelo e implementación de instrumentos para compartir las plusvalías y disminuir el precio final de las viviendas.

Este cambio de enfoque es relevante no sólo para el contexto de Bogotá, donde a la necesidad de nuevo suelo urbano se suma el problema de la urbanización pirata, sino para la mayoría de las ciudades de la Región, en que parte importante de la población urbana más pobre se ve desplazada a las áreas periféricas, carentes de servicios y equipamiento urbano, en condiciones de alto riesgo y vulnerabilidad ambiental. Como señala Maldonado (2004) este puede ser el principio de una fase de desarrollo de la ciudad donde la actividad urbanizadora sea capaz de financiar sus costos a través de un reparto más equitativo de sus beneficios entre el gobierno de la ciudad, los propietarios de terrenos, los promotores de vivienda y los usuarios finales.

Evidentemente esta experiencia puede ser mejorada. Tal vez sea necesario revisar las exigencias y modalidades de ahorro y crédito para mejorar la accesibilidad de los sectores más pobres a las viviendas ofrecidas (en cuanto a los montos exigidos y a la obligatoriedad del crédito) y asimismo, complementar estas acciones con otras iniciativas para la superación de pobreza (de generación de ingresos y desarrollo comunitario, por ejemplo).

Asimismo, es importante determinar si el esfuerzo de MetroVivienda por crear un urbanismo de mejor calidad a menor costo logra efectivamente detener o disminuir la ocupación ilegal de suelo.

Sin embargo, a pesar de estos desafíos aun pendientes, MetroVivienda es una experiencia emblemática porque constituye una acción decidida y una señal contundente al intervenir desde la provisión de suelo y no desde la producción de unidades de viviendas; genera ciudadelas, con los servicios y equipamientos necesarios y no sólo unidades habitacionales, se enmarca en una política de ordenamiento territorial con una visión integrada de la ciudad y en ella, articula un conjunto de actores públicos y privados en una nueva modalidad.





## **IV. Programa Rosario Hábitat – Rosario, Argentina**

### **1. Presentación**

El programa “Rosario Hábitat” se origina en la ciudad de Rosario, Argentina, y busca abordar el problema de los asentamientos irregulares desde un punto de vista integral y con la participación activa de los habitantes de dichos asentamientos.

En la ciudad de Rosario existía un total de 91 asentamientos irregulares con aproximadamente 100.000 habitantes y 20.000 familias que representan un 13% de la población total y ocupan un 10% de la superficie urbanizada. Las condiciones de los asentamientos eran de extrema precariedad. Sus habitantes mayoritariamente población joven con altos índices de desempleo.

Este programa se propone terminar con la exclusión y promover la integración de los habitantes de estos asentamientos informales a la ciudad mediante aplicación de una serie de políticas urbanas y sociales complementarias. El objetivo del programa es encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población de los asentamientos irregulares en Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas a la ciudad formal. Se propone lograr este objetivo mediante la realización acciones de mejoramiento en las viviendas e infraestructura urbana, oferta de un conjunto servicios sociales y regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias.

El programa contempla también medidas de protección social a los grupos más vulnerables de la comunidad (atención a niños y adolescentes en riesgo, prevención de desnutrición, entre otros); creación de oportunidades de desarrollo económico; cambios culturales para una mejor convivencia a través de la incorporación de una perspectiva de género; refuerzo a la participación y creación de consensos para la resolución de conflictos y planes para el futuro.

Rosario Hábitat contribuye además al mejoramiento de la ciudad, en términos de planificación urbana, al resolver problemas relativos a la urbanización, circulación y problemas de seguridad vinculados a la existencia de estos asentamientos. Asimismo, contribuye a eliminar situaciones de riesgo ambiental.

La entidad ejecutora del programa es el Servicio Público de la Vivienda (SPV) de la Municipalidad de Rosario. En el ámbito municipal el SPV es responsable de la política habitacional dirigida a la población de menores recursos.

Existe además una Unidad Coordinadora integrada por el ejecutor y representantes de la Secretaría de Promoción Social, de Obras Públicas, de Planeamiento, de Servicios Públicos, de Producción y Empleo y la Secretaría de Hacienda del Municipio.

El Banco Interamericano del Desarrollo BID actúa como entidad crediticia y como entidad co-financiadora el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios/Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

## **2. Elementos de contexto**

### **2.1 Antecedentes generales**

La ciudad de Rosario<sup>69</sup> constituye la segunda ciudad del sistema urbano de la República Argentina y del eje de desarrollo fluvial industrial del sector inferior de la Cuenca del Plata. Se ubica sobre la margen derecha del río Paraná, en el extremo sudeste de la provincia de Santa Fe, a 300 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires. Según el último censo nacional (2001) tiene un total de 1.161.188 habitantes, que corresponden a 317.122 hogares y 305.487 viviendas.

El crecimiento del Área Metropolitana de Rosario no fue muy elevado en la última década; se observa una desaceleración asociada al proceso de desindustrialización, pérdida del atractivo migratorio del conglomerado urbano por la inexistencia de puestos de trabajo, alto nivel de desempleo y una menor fertilidad, propia de los centros urbanos más grandes.

A lo largo de la década de los años noventa, la pobreza se expandió en el Gran Rosario de manera muy acentuada, pasando del 22,2% de los hogares en 1993 al 62,6% en octubre del año 2002. Para esa fecha, el 34% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 28,6% era indigente. Un 70% de estas situaciones involucraba a jóvenes entre 20 y 29 años.

El cuadro laboral del Gran Rosario muestra un proceso de deterioro que se expresa en crecientes niveles de desempleo, precarización del empleo y un empeoramiento de las condiciones laborales hasta principios del 2003, año en que esta tendencia comienza a revertirse lentamente.

En el año 2002, el Gran Rosario alcanzó la tasa de desempleo más alta conocida hasta ahora, un 24,3%. La tasa de desocupación que ya había comenzado a descender en el año 2003 a un 22,4% baja en el año 2004 a un 17,2%.

En Rosario, así como en toda América Latina, la insuficiencia de ingresos adquiere un peso preponderante entre las causas de la pobreza. La caída de los salarios nominales y reales fue un rasgo recurrente del mercado de trabajo en los últimos años.

Los procesos de empobrecimiento urbano en la última década involucran a amplias capas de sectores medios, con su correspondiente impacto sobre el conjunto de su vida cotidiana y particularmente en lo referido a la situación habitacional. Así, los cuadros de pobreza asocian las condiciones de bajos ingresos con otras que se relacionan con el espacio urbano, con procesos de exclusión, segregación, informalidad laboral y habitacional.

El Área Metropolitana de Rosario es muy segregada en términos socioeconómicos. Si bien las condiciones de vida de los pobres han mejorado comparadas con las de hace un par de años, la distribución de la pobreza no ha cambiado demasiado. La pobreza no sólo distingue a un municipio de otro sino que es también un factor de diferenciación al interior de los mismos

---

<sup>69</sup> Con base en datos de los documentos elaborados por Hilda Herzer (2004) y María Carla Rodríguez (2004) para el proyecto “Pobreza urbana: Estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe” de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y Documento BID del Programa Rosario Hábitat (AR 0262).

municipios, donde coexisten sectores de extrema pobreza por un lado y extrema riqueza por otro. En las áreas concentradoras de pobreza se encuentran bajos niveles educacionales, subempleo, redes sociales débiles y una población estigmatizada por la violencia.

## 2.2 Asentamientos irregulares

Rosario ha sido y sigue siendo un lugar de arribo para numerosas familias que dejan sus provincias de origen escapando de las crisis regionales y se convierten en pobladores de esta ciudad. Gran parte de la población inmigrante no tuvo acceso a los mercados formales de tierra y vivienda y produjo modos de ocupación informal, tanto en lo legal como en lo físico-territorial, tomando predios libres, marginales del proceso de desarrollo urbano formal de la ciudad, o indeseados.

En Rosario el 18% de la población presenta Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y de ésta, más del 50%, (100.000 personas) viven en asentamientos irregulares, también conocidos como “villas miseria”. Esto representa en términos relativos, la mayor incidencia de asentamientos irregulares en el país. Adicionalmente, Rosario posee el nivel más alto de viviendas inadecuadas del interior del país con cerca del 8% de su población ocupando viviendas construidas con materiales inadecuados o con piso de tierra.<sup>70</sup>

Los asentamientos irregulares se originaron a partir de la ola migratoria rural, que acompañó la industrialización del país. Esta población, al no encontrar soluciones habitacionales formales disponibles a precios accesibles, inició un proceso de ocupación de terrenos públicos y de áreas restringidas. Sin embargo, no como en los demás países de la región, estos asentamientos surgieron, inicialmente como vivienda transitoria para los migrantes internos que iban a la ciudad en búsqueda de trabajo, con un período promedio de permanencia de aproximadamente dos años. Posteriormente, esta característica de transitoriedad se transformó en una de permanencia, que implicó un aumento de este tipo de solución para atender incluso una nueva categoría de “villeros”, constituida por familias que sufrieron una fuerte reducción de ingresos, los llamados “nuevos pobres”.

Para el año 1996, esta población contaba entre sus principales características las siguientes:<sup>71</sup>

- El 47% son menores de 15 años mientras que esta proporción es de 25% para la ciudad de Rosario,
- El tamaño promedio de los hogares “villeros” es de 5,1 personas y para la ciudad de 3,4 personas por hogar,
- El 71% de los jefes de familia nacieron y residieron en otra localidad y solamente el 29% son oriundos de Rosario,
- El 33% tenía una antigüedad de más de 16 años y el 29% se había movido entre los años 1990 y 1996,
- El 19% anteriormente alquilaban en un barrio o eran propietarios,
- El 14% de la población mayor de 14 años es empleada mientras que para la ciudad de Rosario la proporción es de 5%,
- La ocupación más frecuente es la de trabajador sin remuneración fija con un 22% mientras que para la ciudad esta categoría representa solamente el 3% de los “ocupados”.

<sup>70</sup> Documento BID (AR 0262).

<sup>71</sup> Asentamientos Irregulares en la ciudad de Rosario, estudio realizado por la Fundación Banco Municipal en 1992 y 1996.

Adicionalmente, es importante notar que todos los asentamientos cuentan con algún tipo de organización comunitaria. En relación con las condiciones del hábitat, estos son los rasgos más relevantes:<sup>72</sup>

- El 49% de las viviendas está construida de forma precaria,
- El 99% tiene energía eléctrica, pero sólo un 15% son instalaciones legales,
- El 95% cuentan con agua, de las cuales 24% están dentro de la vivienda y 71% fuera de la vivienda y las conexiones en su gran mayoría también son clandestinas,
- La totalidad tiene algún tipo de baño, pero en su mayoría son del tipo letrina y sólo el 21% tiene arrastre de agua, mientras en la ciudad formal 95% de las viviendas cuentan con baños con inodoros y arrastre de agua,
- No existen servicios cloacales y los pozos ciegos son construidos de manera inadecuada.

Sin embargo, este fenómeno de asentamientos irregulares viene cambiando sus características: se han estancado los mismos 91 asentamientos existentes en 1992; en los últimos años no hay evidencia de nuevas migraciones hacia los asentamientos irregulares de Rosario; el crecimiento poblacional se debe, principalmente, al crecimiento vegetativo de los hogares así como a la llegada de los “nuevos pobres” de la misma ciudad de Rosario.

El desplazamiento interno producido por el empobrecimiento en la última década de sectores de clase media parece haberse detenido. No obstante pueden diferenciarse distintos segmentos sociales dentro de los asentamientos; los que están perpetuados en esas condiciones porque no han podido salir a lo largo de los años, y los que han llegado más recientemente.

La localización de estos barrios responde a dos situaciones: están inmersos en la trama urbana consolidada ocupando intersticios de tierras vacantes (terrenos de ferrocarriles, municipales, etc.) o se desarrollan en la periferia urbana. Uno de los sectores de mayor concentración de población residente en asentamientos irregulares es la denominada troncal ferroviaria. Allí se ubica aproximadamente un cuarto del total de población que habita asentamientos irregulares.

La vulnerabilidad y los riesgos ambientales que presentan los asentamientos en el Área Metropolitana de Rosario son diversos: algunos se encuentran localizados en áreas de barrancas con problemas de erosión y peligro de derrumbes; otros están al borde de arroyos altamente contaminados y con problemas de inundación por drenajes insuficientes y otros en el Gran Rosario se encuentran asentados en áreas rurales carentes de servicios de red. Casi todos carecen de sistema de desagües pluviales y la insuficiencia de las redes hace que se encuentren aguas muy contaminadas en la superficie. Una constante es la presencia de residuos sólidos, ya sea porque parte la población se dedica al “cirujeo” y está directamente asentada sobre basurales a cielo abierto o porque los residuos no se disponen correctamente y están desperdigados.

### **2.3 Política social, generación de trabajo e ingresos**

La municipalidad de la ciudad de Rosario, en el ámbito del Servicio Público de la Vivienda SPV, la Secretaría de Promoción Social SPS y la Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior SPEC, viene desarrollando un conjunto de programas sociales y de promoción de trabajo e ingresos para la población vulnerable, en particular la residente en las “villas miseria”.

Estos programas se insertan en una estrategia más amplia para la integración de acciones de promoción social y generación de trabajo e ingresos, favoreciendo la creación de capital social

---

<sup>72</sup> Estudio Fundación Banco Municipal citado.

y al rescate de la ciudadanía para la población más pobre. Con base en estos supuestos, desde el año 1997 la municipalidad viene dando prioridad a las áreas que presentan mayores demandas y necesidades y mayor potencial para que se cumplan objetivos de salud, educación, vivienda, deporte, acción social y cultura.

La creciente demanda por atención a estos aspectos es fruto de la marginalidad social, de la desocupación y de la pérdida de niveles de atención de salud y de promoción social que en los últimos años afectó no sólo a la municipalidad sino que también a la nación argentina.

En la estrategia adoptada, diversos programas sociales (municipales, provinciales y nacionales) se articulan entre sí con el objetivo de atender las necesidades de la población carente de manera integral e integrada. Así por ejemplo, el programa “Crecer” está destinado a la atención de los niños pequeños (2 a 5 años) incluyendo a todo el grupo familiar y su entrono. Se desarrolla a través de una serie de proyectos entrelazados: proyecto nutricional, pedagógico y de estimulación sicomotriz, de auto producción de alimentos y proyecto recreativo, que son implementados por los equipos técnicos de los centros complementados por grupos de voluntarios/as de la comunidad. “Oportunidad” es un programa de educación, capacitación y empleo para jóvenes pobres con bajo nivel de instrucción, generalmente desertores de la escuela y que se ganan la vida haciendo trabajos precarios. Los jóvenes son seleccionados a través de los centros “Crecer”, se les invita a integrarse y se compromete el apoyo de sus familias.

## **2.4 Experiencias anteriores de mejoramiento de barrios**

Anterior al programa Rosario Hábitat existen experiencias parciales de intervención en algunos asentamientos irregulares. La Municipalidad de Rosario ha desarrollado una política de recuperación y transformación urbana basada en proyectos que promueven la integración de la ciudad y sus ciudadanos. En este marco, se ha propuesto transformar las llamadas “Villas Miseria” en barrios regulares mediante intervenciones de mejoramiento.<sup>73</sup>

Estas intervenciones, aún siendo parciales, permitieron a la Municipalidad adquirir experiencia en la acción comunitaria en los barrios. El énfasis en la dimensión social da cuenta de una preocupación por la integralidad de las intervenciones y por el papel estratégico de la comunidad en la integración de las dimensiones físicas y sociales. Producto de ello se logra un fortalecimiento de las redes sociales existentes para potenciar la capacidad de participación de los beneficiarios en la definición de las intervenciones y la organización de la comunidad para asumir la operación, mantenimiento o supervisión de algunos servicios sociales y urbanos (tales como guarderías, comedores, arborización y recolección de basura) después de completadas las obras.

## **2.5 Ciudad de Rosario: modelo de gobernabilidad y desarrollo local**

Rosario es reconocida actualmente como un ejemplo de buen gobierno municipal y participación ciudadana.

En diciembre del año 2003 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) distinguió a la ciudad de Rosario como modelo de “Experiencia exitosa en gobernabilidad y desarrollo local en el ámbito latinoamericano” en reconocimiento a los logros obtenidos en la última década por el gobierno municipal y el conjuntos de sus ciudadanos. Con

---

<sup>73</sup> Se intervino en cinco asentamientos marginales beneficiando a un total de 3.182 familias mediante la ejecución de obras de mejoramiento in situ y construcción de núcleos habitacionales para los casos de relocalización de las familias.

esta distinción el PNUD destaca la consolidación de un modelo de desarrollo integral de la ciudad que ha logrado mejorar de manera continua y sostenida la calidad de vida de sus ciudadanos.<sup>74</sup>

El Plan Estratégico Rosario, la formulación de planes urbanos por distrito y la experiencia de los Presupuestos Participativos, son algunos ejemplos de formas de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones que han fortalecido el tejido social promoviendo el protagonismo de la sociedad civil local.

### 3. Descripción del Programa Rosario Hábitat

#### 3.1 Componentes

El programa está conformado por los siguientes componentes:

##### RECUADRO 1 CONFORMACIÓN DEL PROGRAMA ROSARIO HABITAT

###### 1. Urbanización integrada

– Ordenamiento y regularización del tejido urbano

Contempla acciones de relevamiento de las familias asentadas, diseño del proyecto y rectificación de los trazados, consenso de la propuesta con los vecinos, relocalización de familias asentadas sobre las trazas de las calles, relocalización del interior de las manzanas para disminuir su densidad, corrimientos para ajustar la delimitación de los lotes y ejecución de la apertura de calles.

– Infraestructura básica y equipamiento comunitario

Contempla la adquisición de terrenos, agua potable, alcantarillado, redes de electricidad y gas, incluyendo núcleos sanitarios con conexiones intradomiciliarias, drenaje pluvial, vialidad, protección ambiental (arbolado público, control de erosión, parques, etc.), recolección de basura (adecuación de puestos de apoyo, contenedores para recolección y útiles de trabajo de los recolectores), equipamiento social (centros comunitarios, espacios facilitadores de la producción, guarderías infantiles) plazas y equipamiento recreativo.

– Mejoramiento habitacional y construcción de viviendas nuevas

Contempla evaluación de las viviendas recuperables, limpieza y acondicionamiento del terreno, provisión de módulos de materiales según necesidades, asistencia técnica al proceso de autoconstrucción y una experiencia piloto, en un asentamiento, de canasta de materiales para mejora o ampliación de vivienda. Para la relocalización de familias se contempla la construcción de viviendas nuevas, indemnizaciones o adquisición de inmuebles y adjudicación a las familias.

– Regularización dominial

Las acciones previstas son: realizar transferencias de dominio de terrenos fiscales al SPV; efectuar la compra de los terrenos privados ocupados; efectivizar las operaciones de subdivisión y transferencia de dominio a los beneficiarios. Contempla asistencia técnica y jurídica en la regularización de las propiedades; financia la preparación de planes técnicos y orientación general a los beneficiarios en el proceso de regularización dominial.

– Ordenamiento y regularización del tejido urbano

Contempla acciones de relevamiento de las familias asentadas, diseño del proyecto y rectificación de los trazados, consenso de la propuesta con los vecinos, relocalización de familias asentadas sobre las trazas de las calles, relocalización del interior de las manzanas para disminuir su densidad, corrimientos para ajustar la delimitación de los lotes y ejecución de la apertura de calles.

(continúa)

<sup>74</sup> Para celebrar esta distinción el PNUD propone a Rosario como sede de una Feria de Gobernabilidad, a realizarse entre el 29 de marzo y 1° de abril de 2005.

**RECUADRO 1 (conclusión)**

## – Infraestructura básica y equipamiento comunitario

Contempla la adquisición de terrenos, agua potable, alcantarillado, redes de electricidad y gas, incluyendo núcleos sanitarios con conexiones intradomiciliarias, drenaje pluvial, vialidad, protección ambiental (arbolado público, control de erosión, parques, etc.), recolección de basura (adecuación de puestos de apoyo, contenedores para recolección y útiles de trabajo de los recolectores), equipamiento social (centros comunitarios, espacios facilitadores de la producción, guarderías infantiles) plazas y equipamiento recreativo.

## – Mejoramiento habitacional y construcción de viviendas nuevas

Contempla evaluación de las viviendas recuperables, limpieza y acondicionamiento del terreno, provisión de módulos de materiales según necesidades, asistencia técnica al proceso de autoconstrucción y una experiencia piloto, en un asentamiento, de canasta de materiales para mejora o ampliación de vivienda. Para la relocalización de familias se contempla la construcción de viviendas nuevas, indemnizaciones o adquisición de inmuebles y adjudicación a las familias.

## – Regularización dominial

Las acciones previstas son: realizar transferencias de dominio de terrenos fiscales al SPV; efectuar la compra de los terrenos privados ocupados; efectivizar las operaciones de subdivisión y transferencia de dominio a los beneficiarios. Contempla asistencia técnica y jurídica en la regularización de las propiedades; financia la preparación de planes técnicos y orientación general a los beneficiarios en el proceso de regularización dominial.

## – Acciones de promoción de la participación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos

Fortalecimiento de redes sociales comunitarias (fomento a la participación de la comunidad durante las etapas de planificación, ejecución y consolidación de las intervenciones); financiamiento de la movilización y organización de las comunidades para la participación en la planificación y diseño de los proyectos, acciones necesarias para su seguimiento, capacitación para el uso y mantenimiento de la infraestructura, protección y cuidado ambiental. Financiará también el acompañamiento socio ambiental.

**2. Atención a niños y adolescentes en riesgo y a sus familias**

- Inclusión educativa y mejora de empleabilidad: jóvenes de 15 a 24 años sin educación básica
- Educación social niños 10 a 14 años: inclusión en sistema educativo formal, apoyo escolar, trabajo con instituciones del barrio
- Estimulación sico-motriz: niños 2 a 5 años

## Orientación familiar

- Huertas y cría de animales para auto producción de alimentos
- Nutrición – prevención de desnutrición infantil, cuota diaria nutricional a familias en situación de vulnerabilidad
- Recreación y deportes con familias vinculadas al programa

**3. Generación de trabajo e ingresos**

- Acciones integradas de capacitación e inserción laboral en competencias básicas para jóvenes de 15 a 24 años con escolaridad primaria
- Asistencia educativa
- Capacitación laboral y empleo temporal

Incubadoras de microempresas / consolidación, apoyo técnico y desarrollo funcional, mayoría mujeres jefas de hogar

- Identificación de oportunidades de negocio
- Capacitación
- Financiamiento
- Asistencia Técnica

**4. Fortalecimiento Institucional**

- Monitoreo y Evaluación del programa
- Estudios
- Capacitación a equipos
- Asistencia Técnica – para mejorar gestión del Servicio Público de la Vivienda
- Comunicación Social – difusión

Fuente: Elaboración propia con base Documentos BID (AR 0262), Herzer y Rodríguez (2004) y [www.rosario.habitat.gov.ar](http://www.rosario.habitat.gov.ar).

## 3.2 Población objetivo

La población objetivo del programa corresponde a las personas o unidades económicas domésticas que se encuentran en los asentamientos urbanos seleccionados ocupando terrenos en estado de irregularidad dominial, al margen de las normas de urbanización vigentes y cuyo nivel de ingresos les impide acceder a una solución habitacional a través del mercado inmobiliario.

La preselección de los asentamientos se realiza con base a indicadores de impacto urbano, riesgo social, riesgo ambiental y costo–eficiencia. Se limita a los asentamientos ubicados en áreas urbanizables y que no están en áreas de protección ambiental.

## 3.3 Organización y gestión del programa

Órganos municipales participantes en el Programa:

### *Servicio Público de la Vivienda – SPV*

El SPV, entidad autárquica de la Municipalidad de Rosario, fue creado bajo el nombre de “La Vivienda del Trabajador” en el año 1927, tomando la actual denominación a partir del año 1948. Desde su creación, ha estado permanentemente orientada a la búsqueda de soluciones de vivienda para sectores populares y a trazar políticas que eleven las condiciones del hábitat de la población de bajos ingresos.

A partir del año 1994 el SPV modificó su enfoque y transformó sus programas y operatoria, priorizando la integración urbana de los proyectos, estableciendo componentes de acción integradas (que combinan los ejes vivienda, empleo/capacitación, promoción comunitaria, de la juventud, etc.) y estableciendo diversas formas de participación de los habitantes en las etapas de los proyectos.

Desde el punto de vista administrativo, el SPV realiza todas las fases referidas a la ejecución de sus planes (elaboración de los proyectos técnicos y sociales, gestión de créditos, pliegos, llamados a licitación, administración, dirección y control de obras, compras, adjudicación a los beneficiarios, legalización de la propiedad) y requiere intervenciones puntuales de las Secretarías de Planeamiento y Hacienda.

Su estructura descentralizada le permite responder con agilidad a los requerimientos de ejecución de los proyectos. Su carácter autárquico posibilita una gran flexibilidad en su accionar al actuar con independencia de la Administración Central, lo que redundará en una mayor eficiencia.

### *Secretaría de Promoción Social – SPS*

La SPS está a cargo del componente de atención de niños y adolescentes y sus familias con acciones integradas, cuenta con personal con experiencia en este tipo de programas. Las funciones de la Secretaría se basan en tres ejes: asistencia, promoción y fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de derechos. Sus políticas se implantan de una forma descentralizada mediante programas zonales y barriales, a través de los Coordinadores Distritales, con el fin de lograr la prevención y la contención primaria del caso social en las redes solidarias barriales.

Adicionalmente, la SPS es responsable por el Registro Único de Beneficiarios (RUB), con cerca de 150.000 beneficiarios de programas sociales financiados por los tres niveles de gobierno. Además de brindar información social a los beneficiarios, el RUB permite minimizar la superposición de acciones y colabora en la evaluación del impacto de los programas sociales en vigencia en la ciudad de Rosario.



### **Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior – SPEC**

La SPEC, a través de su Dirección del Servicio Municipal de Empleo es responsable por el componente de generación de trabajo e ingresos. Esta dirección está organizada en áreas temáticas de intermediación y orientación laboral; capacitación y formación; autoempleo; programas de empleo temporal; gestión interna y relaciones institucionales y sistemas informáticos.

### **Secretaría de Hacienda Municipal – SHEM**

La SHEM asesora al SPV en la administración financiera del programa, (anteriormente desempeñó estas funciones, en el contexto del Programa de Grandes Aglomeraciones Urbanas financiado por el BID). Éstas incluyen la gestión financiera general, la coordinación con la Unidad Ejecutora Central –a nivel del gobierno nacional– para aspectos financieros (rendición de cuentas, desembolsos y pagos, administración de cuentas, etc.) y las apropiaciones en el presupuesto municipal, entre otras.

## **3.4 Ciclo de ejecución y secuencia de los proyectos**

El proceso de preparación y ejecución del plan de intervenciones en cada comunidad tiene por base una intensa participación de la población beneficiaria. Este trabajo es coordinado por una unidad en la Unidad Ejecutora (UE), compuesta de técnicos de la SPV, de la SPS, de la Secretaría de Obras Públicas, de la Secretaría de Planeamiento, de la Secretaría de Servicios Públicos, de la SPEC, de la Dirección de Política Ambiental y, a depender de su naturaleza, ejecutado y/o supervisando por una de las tres secretarías directamente responsables por la ejecución de las diferentes acciones del Programa.

En la ejecución de los proyectos se distinguen tres fases de operación:

- Fase de organización y planificación participativa de las intervenciones físicas y sociales: incluye la selección de los asentamientos a intervenir; diagnóstico social, urbano y ambiental; talleres de planificación participativa y formulación de proyecto.
- Fase de ejecución de las intervenciones: incluye acciones de mejoramiento en los asentamientos y construcción de viviendas en casos de relocalización.
- Fase posterior a la ejecución: de continuidad, monitoreo y evaluación.

Estas tres fases se describen a continuación.

### **1. Fase de organización social y planificación participativa de las intervenciones**

- Selección de los asentamientos según indicadores,
- Estudios dominiales del asentamiento; apertura registro de oferentes de tierras,
- Transferencias del dominio de las tierras del asentamiento al SPV,
- Diagnósticos social, urbano y ambiental,
- Formulación inicial de proyecto,
- Reunión con la comunidad para la primera presentación del Programa,
- Difusión básica inicial a todo el asentamiento,
- Registro censal de familias,
- Relevamiento físico y cartográfico,
- Conformación registro de adjudicatarios,

- Avance en la formulación del proyecto, definición de etapas y alternativas urbanas, habitacionales y sociales,
- Análisis Ambiental del Proyecto,
- Asamblea informativa, presentación del Proyecto,
- Análisis de actores y formulación de estrategias para el taller de planificación participativa,
- Elección de representantes barriales para el Taller de Planificación Participativa,
- Taller de Planificación Participativa,
- Conformación comisión de delegados,
- Firma de pautas de trabajo conjunto,
- Conformación de una Comisión Mixta de Evaluación y Seguimiento y comienzo de las reuniones periódicas de la Comisión,
- Taller de consenso para el proyecto de urbanización definitivo; definición de familias: corrimiento interno y relocalización,
- Inicio de las actividades de articulación de la demanda con los programas sociales de atención a niños y jóvenes y de promoción de trabajo e ingresos y acciones sociales complementarias,
- Consolidación de redes sociales en el nuevo y viejo barrio,
- Definición e implantación de mecanismos de información periódica a todos los vecinos,
- Inicio de las actividades de acompañamiento socioambiental,
- Formulación del Proyecto Definitivo,
- Informe de Análisis Ambiental elevado a la Dirección de Política Ambiental y Consulta Pública,
- Taller de elección de terreno para relocalización,
- Compra de terreno para relocalización,
- Taller elección prototipo de vivienda y lote.

## **2. Fase de ejecución de intervenciones**

- Ejecución de viviendas para relocalización; ejecución de infraestructura en los nuevos barrios de relocalización,
- Firma de escrituras con familias relocalizadas; mudanza de las familias al nuevo barrio,
- Limpieza de los terrenos liberados en el asentamiento,
- Apertura de calles en el asentamiento; ejecución de infraestructura en el asentamiento,
- Ejecución mejoramientos habitacionales en el asentamiento,
- Firma de escrituras a familias del asentamiento.

### 3. Fase post obras

- Continuidad de las acciones de educación sanitaria y ambiental, social y de trabajo e ingresos,
- Continuidad de las actividades de monitoreo y evaluación de acuerdo a los sistemas establecidos.

De acuerdo a lo anterior, la metodología utilizada comprende también tres grandes etapas: de preparación de la comunidad, para el planeamiento de las acciones, previo a la intervención; de desarrollo comunitario durante la ejecución de las obras y que tiene por objetivo garantizar la participación activa de la comunidad (como mano de obra y/o en el monitoreo y la fiscalización de las obras) y finalmente, consolidación de esta participación, mas allá de la intervención, para que la comunidad se involucre en la mantención y entrega de algunos de los servicios brindados, garantizando con esto la sostenibilidad de las inversiones.

En el proceso de solución de una necesidad el equipo a cargo del proyecto utiliza los instrumentos y métodos necesarios para que el grupo beneficiario logre desarrollar las siguientes capacidades:

- Capacidad de conocerse, reconocer necesidades y recursos en el contexto en que se inserta,
- Capacidad de fijarse objetivos y diseñar alternativas de solución a sus problemas,
- Capacidad de ejecutar, llevar adelante y evaluar las acciones dirigidas a cumplir los objetivos planteados.

El trabajo participativo tiene objetivos más amplios que el plan de intervenciones específico y constituye uno de los ejes del trabajo de fortalecimiento de las redes sociales de estas comunidades; se enmarca en una filosofía que promueve la descentralización, la efectividad y la transparencia en el programa. La participación se concibe a la vez como un derecho ciudadano, a la integración, y un deber ciudadano, a la implicación. Se promueve la participación en la toma de decisiones sobre aspectos tales como: el uso de los recursos; la planificación táctica y operativa; el control de gestión y calidad y otras actividades específicas. Esto se lleva adelante con los representantes de los beneficiarios en Juntas de Compra, Talleres y similares.

El método de planificación adoptado para las asambleas de vecinos y los talleres de planificación participativa es una adaptación de la metodología de la agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), que ya ha sido utilizado por la SPV en su trabajo y testada en el marco del programa con los asentamientos de la muestra preparada para el análisis del proyecto.

La participación comienza desde la planificación de los proyectos en cada lugar. El monitoreo y evaluación ex-post de las experiencias constituyen otro componente fundamental.

Lo anterior se resume en el cuadro siguiente.

**CUADRO 16**  
**METODOLOGÍA DE LA AGENCIA DE COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA**  
**(GTZ) (ZOPP)**

Participación	Descentralización – Efectividad – Transparencia
<i>¿Por qué?</i>	
<i>Por el derecho ciudadano a la integración</i>	
<i>Por el deber ciudadano a la implicación</i>	
<i>¿En qué?</i>	
<i>Fundamentalmente en la toma de decisiones:</i>	
<i>– sobre el uso de los recursos económicos</i>	
<i>– en la planificación táctica y operativa</i>	
<i>– en el control de gestión y calidad</i>	
<i>– en áreas y actividades específicas</i>	
<i>¿Cómo?</i>	
<i>Con representantes de los beneficiarios participando en:</i>	
<i>Juntas de compra con poder de decisión</i>	
<i>Procesos de certificación de avances de obra</i>	
<i>Talleres de planificación – ZOPP</i>	
<i>Organizaciones de Base – reuniones de control de gestión</i>	
<i>Talleres de monitoreo</i>	
<i>En acciones concretas</i>	

Fuente: Elaboración propia con base en [www.rosariohabitat.gov.ar](http://www.rosariohabitat.gov.ar).

### 3.5 Financiamiento y recursos

El programa dispone de un presupuesto global total de US\$ 71.700.000 que corresponden en un 60% a un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo–BID y en un 40% a la ciudad de Rosario, a través de una asignación del presupuesto Municipal.

La distribución del presupuesto de acuerdo a los componentes del programa, según muestra el cuadro siguiente, asigna más del 88% al componente 1, que financia obras y servicios de urbanización, además de promoción de la participación y regularización dominial. La suma de los componentes 2, 3, y 4 alcanza sólo algo más del 11% del total.

**CUADRO 17**  
**DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA SEGÚN COMPONENTES, ROSARIO HÁBITAT**

Componente	Monto asignado (US\$)	Porcentaje
Urbanización integrada	57,6 millones	88,20
Niños, adolescentes y familias	3,5 millones	5,36
Generación de trabajo e ingresos	2,5 millones	3,82
Fortalecimiento institucional	1,7 millones	2,60
Total	65,3 millones	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos Resumen BID (AR–0262).

Además de los recursos financieros el programa ha captado recursos en tierras fiscales (nacionales y provinciales) y ha movilizad un conjunto de recursos técnicos y humanos que son aportados por el SPV, los propios habitantes de los asentamientos y otros actores involucrados: empresas constructoras; asociaciones profesionales, universidades y ONG.

### 3.6 Cobertura y resultados

Los asentamientos de Las Flores, Empalme Graneros, Villa Corrientes, La Lagunita, Molino Blanco e Itatí, son los eslabones que componen hasta el momento el programa y que presentan diferentes estados de avance, como se muestra en el cuadro siguiente. Últimamente se sumaron

los asentamientos de La Cerámica y Alvear Matheu con alrededor de 1.800 beneficiarios adicionales.

**CUADRO 18**  
**PROYECTOS EN EJECUCIÓN PROGRAMA ROSARIO HÁBITAT (2005)**

Proyecto	Nº de familias	Estado de avance
1. Las Flores	362	70%
2. Empalme	1 039	70%
3. Villa Corrientes	810	50%
4. La Lagunita	273	30%
5. Molino Blanco	790	20%
6. Itatí	1 023	sin información
Total	4 297	

Fuente: Presentación PPT, María Isabel Garzia, marzo 2005.

Al año 2004 había 3.575 familias atendidas (19.660 personas) habitantes de siete asentamientos distintos, con un promedio anual de 1.200 atenciones y un 20% del presupuesto utilizado. Para cada asentamiento se realiza un proyecto integral.

La cobertura total programada es de 6.600 familias (aproximadamente 34.000 personas) lo que corresponde a un 33% del universo total de 20.000 familias. Se espera atender a 2.100 niños y adolescentes y cerca de 1.650 personas con el componente de trabajo e ingresos. Se espera doblar la atención en los próximos dos años.

Los resultados obtenidos hasta ahora son:

#### *Acceso a servicios y equipamiento*

- 980 familias (5.390 personas) en 4 barrios distintos tienen acceso a agua potable y alcantarillado, electricidad y gas natural. Cada sector cuenta con alumbrado público, vegetación, calles y veredas mejoradas, equipamiento comunitario y recolección de basura.
- 725 familias (3.987 personas) que fueron radicadas en los asentamientos viven ahora en condiciones sanitarias.
- 255 familias (1.400 personas) fueron relocalizadas y recibieron una vivienda y los mismos servicios e infraestructura que en los asentamientos mejorados.

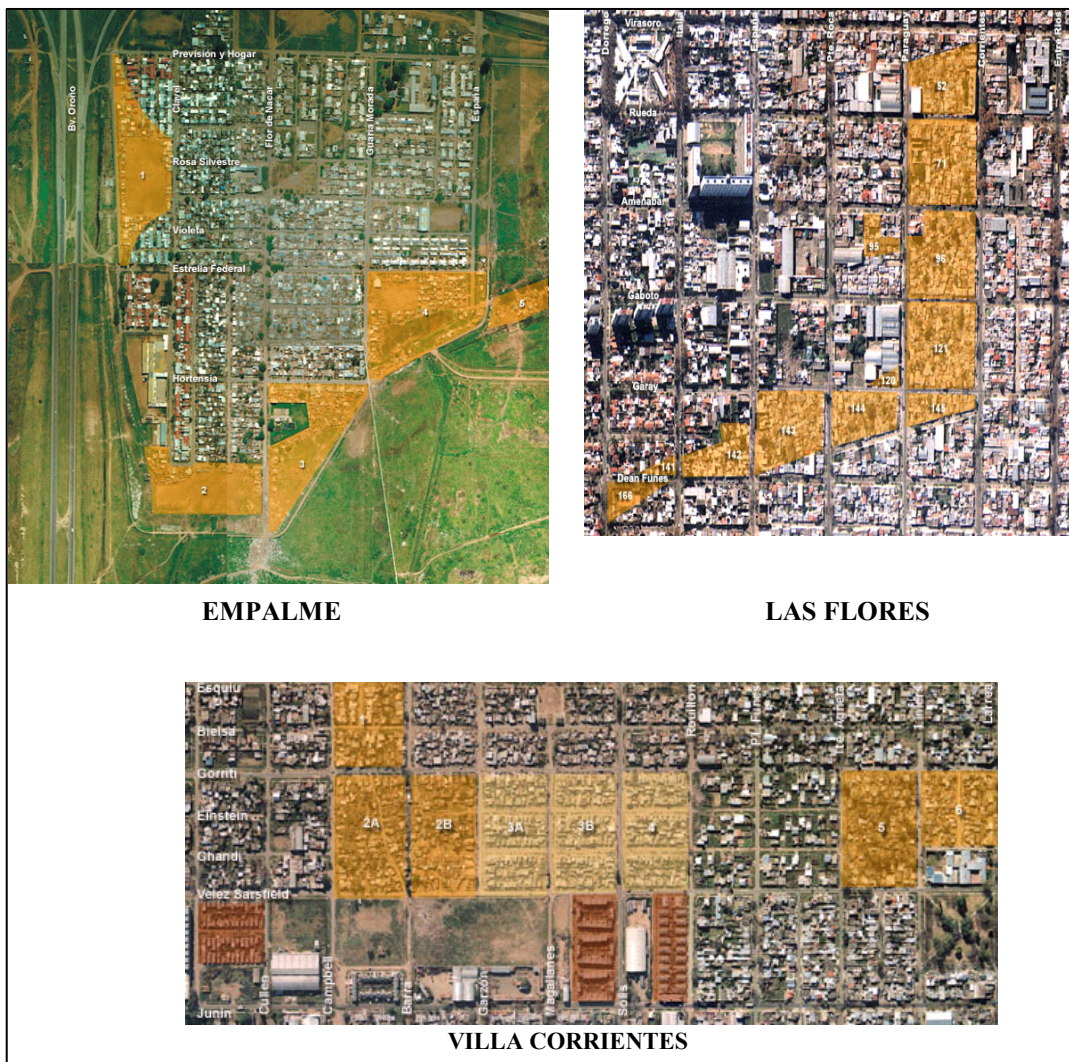
#### *Participación*

- Un 70% de las 3.575 familias participaron en los talleres de planificación donde se tomaron las decisiones fundamentales de cada proyecto.
- Los participantes de los talleres eligieron sus representantes para la Comisión Supervisora y ésta se reunió regularmente para analizar el avance del programa.
- Los vecinos han participado en la limpieza de basurales, capacitación en gestión comunitaria, talleres de mujeres, días de recreación e integración.
- 900 jóvenes han participado en talleres vocacionales, de estos, 580 (85%) han completado actividades de capacitación en instituciones públicas y privadas.
- Desde el inicio del programa, 50% de las familias y organizaciones locales se han reunido regularmente para acordar objetivos comunes y pasos a seguir para lograr sus metas.

Otros aspectos a destacar como características originales del programa son:

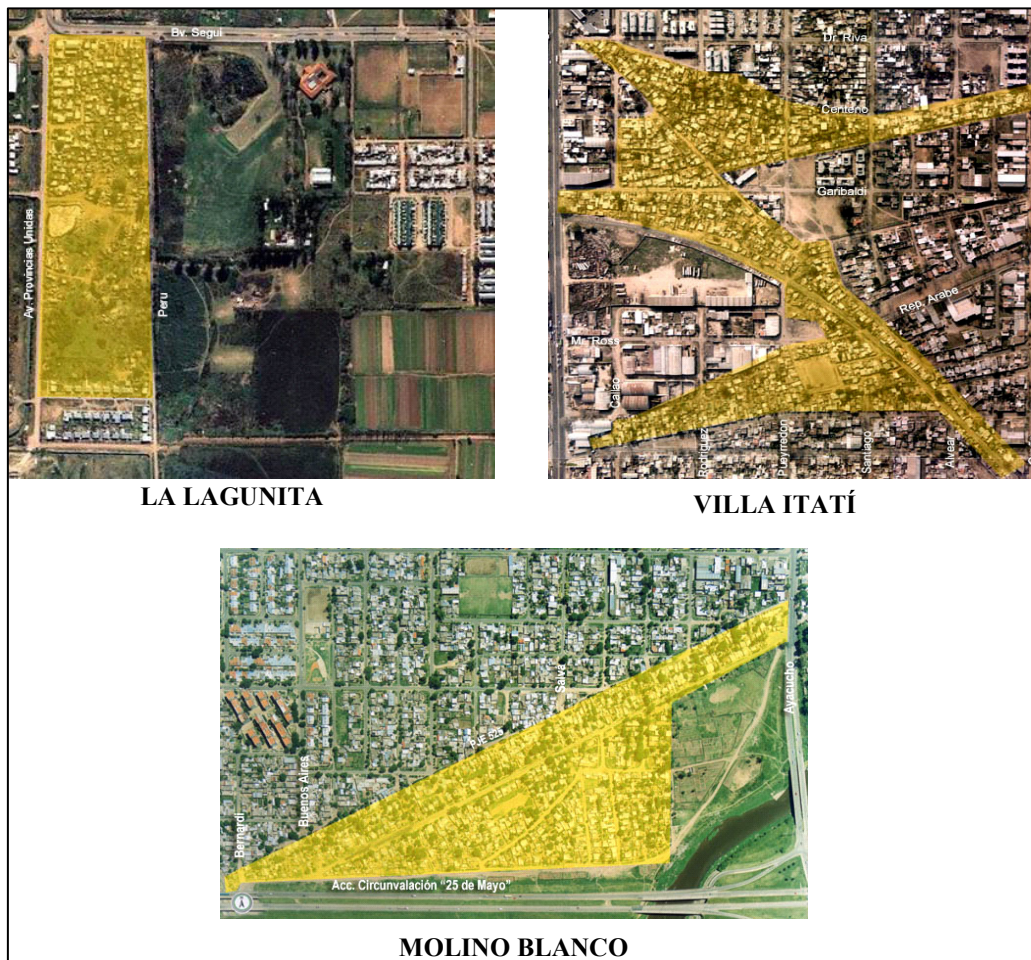
- La incorporación de una metodología de planificación consistente en una adaptación del método “ZOPP” de planificación por objetivos.
- Se ha fortalecido el rol de los responsables de proyecto en su calidad de gerente priorizando su capacidad de conducción de equipos y su visión estratégica por sobre los saberes específicos.
- La actuación del SPV a través de Rosario Hábitat presenta logros adicionales, por ejemplo:
- El Registro Único de Postulantes cuando la provincia no tenía sistema alguno.
- El desarrollo de ONG en el sector.
- El prestigio internacional creciente de la experiencia.<sup>75</sup>

### IMÁGENES PROYECTOS EN CURSO



<sup>75</sup> Desde los proyectos presentados al Premio de Ciencia y Tecnología de la Red Mercociudades en 1997 hasta el hecho de ser la única ciudad argentina de la Alianza de NN.UU. contra la pobreza.





## 4. Análisis evaluativo

### 4.1 Impactos significativos

#### *Dimensión social*

Dos de los cuatro componentes del programa están orientados a producir impactos positivos en la población atendida, en términos de prevención y estimulación, generación de ingresos e integración laboral:

- Atención a niños, adolescentes y familias en riesgo (a través de acciones de apoyo escolar, estimulación precoz y orientación familiar, entre otras),
- Generación de trabajo e ingresos (orientado a la capacitación e inserción laboral de los jóvenes y desarrollo de microempresas con mujeres jefas de hogar).

Ambos componentes incrementan las posibilidades de formación de capital humano para la superación de situaciones de desigualdad social y acceso a bienes públicos.

Experiencias anteriores indican que la reducción de los riesgos sociales y de salud a que están expuestos los habitantes de los asentamientos irregulares, particularmente los niños y

adolescentes, son cruciales para mejorar sus perspectivas de vida futura, su nivel de educación y capacidad de obtener trabajo.<sup>76</sup>

Esto es válido también para la ciudad de Rosario, donde una alta proporción de la población en los asentamientos irregulares es joven y con empleos sin remuneración fija. Las mujeres constituyen la mitad de la población en estos barrios y el porcentaje de familias con jefas mujeres también es alto.

Desde una perspectiva más amplia, el componente de promoción de la participación de los beneficiarios en la gestión de los proyectos tiene gran impacto ya que permite fortalecer las redes sociales y comunitarias, la capacidad de participación y acción organizada. Ello contribuye al empoderamiento de los beneficiarios y a la formación de un capital humano y social que resulta clave para otorgar sostenibilidad a procesos que apuntan hacia la superación de las condiciones de pobreza.

### *Dimensión física*

El componente de infraestructura y equipamiento asegura a los vecinos el acceso a servicios básicos, infraestructura vial, protección ambiental y equipamiento comunitario y recreativo. Esto implica una mejoría sustantiva en las condiciones de vida de los habitantes en general y de sus condiciones de seguridad y sanitarias en particular.

El componente de mejoramiento habitacional permite acceder a asistencia técnica para efectuar mejoras y ampliar las viviendas existentes. Asimismo, se contempla la construcción de viviendas nuevas en aquellos casos en que es necesaria una relocalización.<sup>77</sup>

En términos urbanos y ambientales, el programa contribuye al mejoramiento de la ciudad, al resolver problemas relativos a la urbanización, circulación y problemas de seguridad vinculados a la existencia de estos asentamientos. Asimismo, contribuye también a eliminar situaciones de riesgo y vulnerabilidad ambiental mediante medidas de protección (control de erosión, arbolado público, construcción de parques y plazas, recolección de basura).

Está previsto que los servicios públicos (agua, alcantarillado, electricidad y gas) sean operados y mantenidos por las empresas que operan estos servicios, las cuales aprueban los proyectos antes de su ejecución y, posteriormente, reciben las obras del SPV y cobran a los beneficiarios de acuerdo al consumo individual y tarifas autorizadas. Los gastos de operación y mantenimiento de servicios tales como alumbrado público, vías, drenaje y recolección de basuras, serán financiados con recursos generales de la municipalidad, que serán reforzados por la implantación de la tasa general de inmuebles.

### *Dimensión física y social*

El componente de regularización dominial constituye otro elemento de relevancia e impacto, tanto físico como social, ya que legitima a los habitantes de los asentamientos como vecinos integrados a la ciudad (y ya no como simples “ocupantes” en situación irregular) y reconoce su condición de propietarios transfiriéndoles este capital físico.

En términos generales, la sostenibilidad del programa depende tanto del avance de cada uno de sus componentes como de la interacción y complementariedad entre todos ellos. El involucramiento de la comunidad resulta vital para la sostenibilidad de las inversiones.

---

<sup>76</sup> Citado por el BID como lecciones aprendidas de experiencias en otros países de América Latina, entre estas, los programas Favela Bairro y Baixada Viva en Brasil; Grandes Aglomerados Urbanos y Desarrollo de los Municipios en Argentina e Integración de Asentamientos Irregulares en Uruguay, documento BID (AR 0262).

<sup>77</sup> No existe información respecto de las características específicas, tipos de mejoramientos realizados, ni mecanismos de financiamiento y aporte de los beneficiarios; se menciona la autoconstrucción y una experiencia piloto de canasta de materiales pero no se informan resultados.



De acuerdo a la información disponible, se observó que el buen avance de las obras físicas depende principalmente del trabajo de comunicación social, orientación urbanística y regularización dominial. A su vez, las acciones sociales se desarrollan mejor una vez realizadas las inversiones que determinan la reorganización del espacio urbano de las comunidades incluyendo en éste las relocalizaciones.<sup>78</sup>

## 4.2 Sostenibilidad

### *Sostenibilidad económica y financiera*

A partir del universo de 91 asentamientos precarios existentes en la ciudad, se dimensionó el programa en función de criterios de priorización para seleccionar aquellos a intervenir; según la capacidad de ejecución de las instituciones municipales involucradas; una muestra de proyectos nuevos y ejecutados; y la capacidad del municipio para financiar la contrapartida y los gastos incrementales de operación y mantenimiento derivados de los proyectos.

Esta capacidad fue determinada considerando que el municipio seguiría aportando los mismos recursos financieros, aproximadamente US\$ 6,0 millones anuales (US\$ 28,7 millones en cinco años), que viene destinando en los últimos presupuestos del SPV para financiar este tipo de proyecto y el ahorro corriente generado anualmente que, asociado con los recursos incrementales provenientes del cobro de tasas municipales, permite inferir la existencia de recursos para el financiamiento de los gastos incrementales de operación y mantenimiento.

De acuerdo a los datos del análisis financiero es posible esperar que la Municipalidad de Rosario no tenga problemas para aportar los recursos de contrapartida local de US\$ 28,7 millones durante el período establecido para la ejecución del programa y, principalmente, para financiar los gastos de operación y mantenimiento derivados de los componentes financiados por el programa.<sup>79</sup>

El análisis de una muestra de proyectos nuevos y ejecutados, sirvió para caracterizar con mayor precisión los tipos de inversión que se contemplan, los problemas y soluciones adoptadas, los diversos tipos de impactos sociales y ambientales, así como los parámetros de costos máximos por familia. Permitió también ajustar costos, definir tasas internas de retorno económico y soluciones estándar para ampliar el número de beneficiarios. Se consideró también la capacidad de pago de los usuarios para asumir nuevos gastos (tasas e impuestos prediales, tarifas de servicios básicos).

Estos resultados resaltan la importancia que tiene el componente de generación de trabajo e ingresos, así como la importancia de incluir el entrenamiento en el uso de las instalaciones y equipos hidráulicos, eléctricos y de gas, en el componente de educación ambiental, para racionalizar su uso y disminuir el consumo de estos servicios.

Para ser elegibles al financiamiento del Programa, los proyectos deben cumplir con un conjunto de criterios técnico-económicos acordados por el BID con el SPV. Así, para cada componente se definen valores máximos y otros requisitos a cumplir, por ejemplo:

- *Componente de urbanización integrada*: valor máximo por proyecto de US\$ 9.500 por familia y un valor promedio para el programa de US\$ 8.700; aprobación previa de la comunidad, inclusión de medios que aseguren su operación y mantenimiento, regularización previa de la propiedad de los terrenos a ser utilizados para las obras y las relocalizaciones no podrán exceder a 30% de las familias de un asentamiento.

<sup>78</sup> Documento BID (AR 0262).

<sup>79</sup> Informe BID (AR 0262).

- *Componentes de atención de niños y adolescentes y de generación de trabajo e ingresos:* coherencia con el plan de acompañamiento social del asentamiento, presentación de todos los elementos que permitan la evaluación de su conformidad con los costos máximos unitarios de atención por beneficiario y el cumplimiento de criterios de calidad, definidos en las normas de la Secretaría de Promoción Social y de la Secretaría de Producción, Empleo y Comercio Exterior.

El monto total del presupuesto (US\$ 71,7 millones) parece insuficiente para la gran cantidad y complejidad de los componentes considerados. De hecho, el componente de urbanización, se lleva más de un 80% del presupuesto. Parece recomendable incorporar nuevos recursos para asegurar el financiamiento de los componentes restantes, en relación con la producción de capital social y fortalecimiento institucional.

La dependencia de algunos recursos donados representa también un riesgo para la sostenibilidad de ciertas actividades financiadas por el programa. La búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, explotación de fuentes propias de ingresos y captación de recursos desde los empresarios y filántropos resulta necesaria.

### 4.3 Entorno institucional

La instalación del Programa a nivel municipal le otorga agilidad, al no tener que depender de las decisiones y procedimientos del nivel central, y una conexión inmediata con la realidad y las necesidades específicas de la población en cada territorio.

El programa se inserta en un contexto institucional donde ya existe una experiencia acumulada en intervenciones similares y donde además existe una “filosofía” que lo enmarca como parte de la política social. Se concibe el hábitat en toda su complejidad, en sus dimensiones físicas y sociales articuladas entre sí, y se apuesta por la participación de la comunidad como un actor estratégico y esencial.

La Municipalidad de Rosario ha demostrado ampliamente su capacidad para ejecutar intervenciones como las que financia este programa. El SPV y cada una de las Secretarías involucradas tienen experiencia anterior en la ejecución de actividades similares (por ejemplo, se han realizado inversiones con recursos municipales beneficiando a cerca de 3.000 familias, a través de acciones de mejoramiento barrial y acciones sociales a través de los programas “Crecer” y “Oportunidad”).

Desde el año 1997 la municipalidad viene desarrollando un conjunto de programas sociales y de promoción de trabajo e ingresos para la población vulnerable, en particular la residente en las “villas miseria”, dando prioridad a las áreas que presentan mayores demandas y necesidades y mayor potencial para que se cumplan objetivos de salud, educación, vivienda, deporte, acción social y cultura.

La existencia de una Unidad Coordinadora facilita la ejecución del programa y la acción coordinada de las Secretarías participantes (SPV, SPS, SPEC) en las distintas etapas de las intervenciones en cada comunidad. La experiencia acumulada permite plantear la necesidad de Asistencia Técnica como un componente clave para mejorar la gestión de las entidades municipales ejecutoras del programa y para fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones sociales y comunitarias, incluyendo gestión ambiental y de captación de recursos junto al sector empresarial y filántropo.

El programa define una estrategia explícita de articulación con otros programas complementarios a nivel municipal, provincial y nacional, dirigidos a atender de manera integrada a la población más carente. Entre estos destaca el programa “Incubadora de Empresas Sociales”. Este tuvo su primera experiencia con el Centro de Emprendedoras y Emprendedores

Barrio Las Flores, utilizando un espacio edificado que incluye áreas comunes y espacios para albergar distintos emprendimientos en este barrio.<sup>80</sup> Asimismo, existe una vasta red de convenios con consejos de formación y entes de capacitación para asistir al empleo de los jóvenes, identificar oportunidades de negocio, realizar propuestas y elaborar reflexión.

Cabe destacar el vínculo con las universidades a través del programa “Pensar el Hábitat”. Este es un convenio de cooperación con la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Técnica Nacional, dirigido a los docentes, investigadores, estudiantes y a los técnicos, funcionarios y beneficiarios del programa. Las actividades del programa son elaboradas, propuestas y puestas en práctica por los participantes y están basadas en el intercambio recíproco de experiencias para el logro de un beneficio mutuo. Los participantes se agrupan libremente según sus afinidades alrededor de uno o varios temas que hacen a la problemática del hábitat popular: cuestiones urbanas, ambientales, sociales, técnicas, culturales.

El diseño de Rosario Hábitat contempla un sistema de monitoreo que busca evaluar el desarrollo de los procesos establecidos incluyendo entre otros, aquellos relacionados al medio ambiente, costo–efectividad, la relación costo presupuesto–costo ejecutado, así como nuevos servicios sociales. La evaluación del Programa, a ser realizada anualmente, incluirá estudios para verificar el impacto, la eficiencia de las acciones con relación a los objetivos específicos y valor agregado de la participación del Banco según una Matriz de Marco Lógico.

Entre los indicadores de impacto y de proceso contemplados, se destacan: la satisfacción de los habitantes y usuarios de los servicios urbanos, cobertura de actividades de vacunación y vigilancia nutricional, tasas de reinserción en el mercado laboral, estudios de seguimiento de los egresados de los programas de capacitación y otras medidas de impacto en generación de ingresos, retención y rendimiento escolar de los niños atendidos.<sup>81</sup>

#### 4.4 Integralidad

El programa “Rosario Hábitat” aborda la problemática de los asentamientos irregulares incorporando componentes que contribuyen tanto a la formación de capital físico (acceso a servicios básicos, espacios públicos y de recreación, recolección de basura, vivienda y regularización dominial) como capital social, (prevención de situaciones de riesgo social, asistencia educativa, capacitación y generación de empleo e ingresos). Incorpora además elementos de gestión ambiental que contribuyen a la disminución de la vulnerabilidad y situaciones de riesgo.

A través de un proceso participativo de planeamiento y ejecución, integra intervenciones físicas y sociales a distintas escalas y niveles de acción (a escala urbana, barrial, habitacional y en el ámbito colectivo, familiar e individual) utilizando mecanismos y criterios transparentes de focalización y ejecución desde el ámbito local. Ello le otorga eficacia como estrategia para superar las condiciones de pobreza asociadas a condiciones de precariedad habitacional y marginalidad económica y social que afectan a los habitantes de estos asentamientos.

---

<sup>80</sup> El Centro alberga espacios productivos y de servicios que, de otra forma, serían inaccesibles a empresas sociales del área y apoya a estas empresas para que puedan establecerse y consolidarse al mismo tiempo que fomenta la creación y el fortalecimiento de grupos con capacidad emprendedora. Allí funcionan actualmente una cooperativa de limpieza urbana y recolección de basura, una cooperativa de tejedoras, una cooperativa de carpinteros, un grupo de costureras y un grupo de trabajo con calzados en fase de formación. Estos grupos se benefician de capacitación y asistencia técnica en áreas como la incorporación de nuevas tecnologías de producción, identificación de mercados potenciales para los bienes producidos y los servicios ofertados, y habilidades básicas de gerencia. El programa se articula con el Sistema Integral de Promoción y Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, del Servicio Municipal de Empleo.

<sup>81</sup> No se cuenta con información de resultados de evaluación.

La formulación del programa y los resultados obtenidos muestran un abordaje integral del problema. Se trata de un programa complejo y como en todo proyecto integrado, la coordinación entre los distintos agentes involucrados, las dimensiones y diferentes niveles de acción y las particularidades de cada territorio constituyen desafíos.

#### **4.5 Reflexiones finales**

Rosario Hábitat constituye una experiencia ejemplar porque, como se ha señalado, contribuye efectivamente al mejoramiento e integración de los asentamientos irregulares a la ciudad a través de una propuesta integral. Aborda el complejo y cuantioso tema de los asentamientos irregulares en la ciudad a través de un enfoque participativo, multisectorial y flexible, desde la problemática específica de cada comunidad en su territorio. Articula componentes sociales y físicos para enfrentar las diversas problemáticas que presentan la precariedad y la pobreza en los asentamientos irregulares y, en particular, interviene en el ámbito del empleo y la generación de ingresos (a través de acciones de capacitación e inserción laboral e incubadoras de microempresas), como un aspecto central en esta tarea.

La opción decidida por una forma de trabajo basada en la participación, como derecho y deber ciudadano a lo largo del proceso, consigue darle credibilidad y sostenibilidad al programa. La comunidad es un actor vital que cumple un papel estratégico. Esto implica a su vez, la incorporación de nuevas disciplinas en la ejecución de políticas de hábitat realizadas desde el Estado; entre ellas la animación socio cultural, la negociación, la comunicación social y la planificación participativa.

La negociación directa desde la ciudad de Rosario con el BID muestra la capacidad de autonomía de la Municipalidad y constituye un precedente importante para programas similares en otras ciudades. Asimismo la municipalidad logra apalancar recursos complementarios y vincularse con otras iniciativas e instituciones, lo que amplía su capacidad de operación y contribuye a la difusión del programa.

Junto a lo anterior, Rosario Hábitat se hace parte de una propuesta mayor de desarrollo urbano integral que logra mejorar de manera continua y sostenida la calidad de vida de sus ciudadanos.

## **V. Programa Municipal para el mejoramiento habitacional ‘Casa Mejor’ Programa de Apoyo a la Autoconstrucción – PAAC Fortaleza, Brasil**

### **1. Presentación**

El Programa Casa Mejor y de Apoyo a la Autoconstrucción (PAAC) se origina entre los años 1993 y 1994, en la ciudad de Fortaleza, al nordeste de Brasil, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las familias socialmente excluidas (definidas como aquellas con un ingreso inferior a tres salarios mínimos).

Fortaleza, capital del estado de Ceará, es una ciudad puerto, sede del gobierno estadual y el lugar donde se concentran los servicios básicos e infraestructura urbana; es la quinta ciudad de Brasil y el polo más importante de desarrollo del nordeste brasileiro. Sin embargo, es una ciudad muy segregada y con zonas muy pobres; existen allí 630 asentamientos irregulares de los cuales 67 están localizados en áreas de alto riesgo.

El origen del programa Casa Mejor/PAAC se remonta al año 1987. Tras la caída de la dictadura en Brasil (1964–1984) y en respuesta a la presión ejercida por los movimientos sociales que jugaron un importante papel en la redemocratización del país, el gobierno federal lanza un programa de subsidios para la compra de materiales y autoconstrucción colectiva inspirado en el ‘mutirao’ (acción colectiva para resolver necesidades). Aunque este programa tiene un buen comienzo, el objetivo inicial de lograr 400.000 soluciones no se alcanza y el programa nacional se interrumpe abruptamente en 1990. Sin embargo, continúa desarrollándose con fondos locales en algunas ciudades incluyendo Fortaleza. Durante la década de los años ochenta se construyen en Fortaleza 10.000 viviendas a través del Programa Mutirao, pero este es insuficiente ya que el déficit habitacional en la ciudad llega a 150.000 unidades.

A principios del año 1990, un conjunto de hechos se conjugan: el término del apoyo federal a Programa Mutirao y la evidencia de corrupción y colapso del Banco Nacional de la Vivienda (que había financiado cuatro millones de unidades de vivienda en 22 años). En el ámbito local, existía conciencia acerca de la escala insuficiente del programa para la magnitud del déficit existente en Fortaleza. Junto con ello los dirigentes de diversos movimientos sociales

señalan que los requisitos de operación planteados a este programa (constitución de Sociedades Comunitarias de Habitación Popular–SCHP) buscaban debilitar las organizaciones existentes.

En este contexto, cientos de organizaciones comunitarias en Fortaleza inician un proceso de reflexión en torno a la provisión de vivienda social en la ciudad que culminará en la creación del programa Casa Mejor.

El acento de este programa está en el mejoramiento de viviendas existentes mediante trabajos de ampliación, reparación y reconstrucción. Sus principales características son: el fomento a la capacidad de ahorro de las familias, la promoción del derecho a la obtención de un subsidio municipal para asistencia técnica y un préstamo.

Sus componentes básicos son tres:

- Ahorro, que aportan las familias organizadas en grupos,
- Subsidio que aporta por la Municipalidad,
- Pequeños créditos, a pagar en un plazo máximo de 12 meses.

Tras seis años de desarrollo el programa ha sido replicado en otras ciudades (Maracanaú, Sobral y Icapuí en Brasil y Maracaibo en Venezuela) beneficiando a un total de 4.400 familias.

## 2. Elementos de contexto

### 2.1 Antecedentes generales

En Brasil aproximadamente un 80% de la población vive en áreas urbanas; en algunas regiones los niveles de urbanización han tenido un fuerte incremento en las últimas décadas. El país enfrenta serios problemas de pobreza y desigualdad. En 1999 tuvo la más alta concentración del ingreso entre 174 naciones (PNUD, 1999). El ingreso promedio del 20% de la población más rica es 32 veces superior a la del 20% más pobre.<sup>82</sup>

Gran parte de los habitantes urbanos vive en condiciones muy precarias en áreas de gran riesgo y sin acceso a servicios básicos. En 1999, alrededor de 57 millones de personas –equivalente al 35% de la población de Brasil– vivía en condiciones de pobreza; esto es, con un ingreso per cápita mensual inferior al 50% del salario mínimo legal, insuficiente para satisfacer necesidades básicas de alimentación, vivienda y transporte.<sup>83</sup>

Los sectores más pobres se han visto obligados tradicionalmente a responder a sus necesidades habitacionales sin apoyo gubernamental ni privado. Como resultado se produce un conjunto de asentamientos irregulares, las llamadas “favelas”, localizados generalmente en la periferia de las ciudades, sin servicios ni infraestructura.

Para el año 1995, el déficit habitacional era de 5,6 millones de unidades de vivienda. Si se considera el acceso a infraestructura este déficit aumenta en 4,6 millones de viviendas adicionales. El déficit se concentra en entre las familias con un ingreso mensual de menos de 5 salarios mínimos.<sup>84</sup>

Los pobres no logran obtener préstamos para financiar sus necesidades de vivienda porque no cumplen con los requisitos de la banca formal, sus ingresos son bajos y generalmente provienen del sector informal. El financiamiento para la vivienda en Brasil, como en otros países,

<sup>82</sup> En países con una distribución del ingreso más equitativa esta proporción es menor que 10:1, en Canadá por ejemplo, es de 7:1.

<sup>83</sup> De acuerdo al Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) citado en Cavalcanti y otros, (2004).

<sup>84</sup> Según datos de la Fundación João Pinheiro de Belo Horizonte, citado por Cavalcanti y otros, (2004)

se concentra en sectores con mayores ingresos. Los programas de vivienda social del gobierno federal tienen como población objetivo a las familias cuyos ingresos alcanzan hasta 12 salarios mínimos.

Paradójicamente, los pobres son grandes constructores. Millones de familias, a pesar de sus bajos niveles de ingreso y consumo, logran apretarse aun más y reunir dinero para comprar los materiales necesarios y construir sus viviendas durante cada fin de semana, con gran sacrificio.

Existen en Brasil numerosas asociaciones de residentes que buscan solución a estos problemas. Estas asociaciones se encuentran tanto en asentamientos irregulares como en otras áreas. En Fortaleza existen más de 2000 de estas asociaciones. Generalmente están bien organizadas y han tenido una posición de confrontación frente al Estado. En alianza con las ONG, universidades y otras instituciones de apoyo, estas organizaciones buscan producir cambios en la política urbana, tenencia y distribución de la tierra urbana.

Fortaleza, capital del estado de Ceará, es la quinta ciudad más poblada de Brasil, con un total de 2.138.324 habitantes (según el Censo 2000, IBGE) y concentra un 28,8% de la población de Ceará. La población urbana aumentó en un 129% entre 1970 y 1996. En 1950 el estado de Ceará era predominantemente rural, con sólo un 25% de la población en áreas urbanas. Para el año 1996 el nivel de urbanización había aumentado a un 74%, con la mayor parte de la población concentrada en Fortaleza.

El año 2002, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) situó a Fortaleza como la cuarta capital del país en número de “favelas” (312 áreas de favelas). Por su parte, ONG y entidades que investigan el problema en Ceará localizaron 614 áreas, entre las cuales 79 son áreas de riesgo.

Se dice que Fortaleza presenta dos ciudades distintas, la ciudad rica en la zona este, que concentra la mayor cantidad de inversiones, y la ciudad pobre en la zona oeste, carente de servicios e infraestructura urbana. Pero también existen bolsones de pobreza localizados en el área este.

## 2.2 Origen del programa “Casa Mejor”

El Programa Casa Mejor y de Apoyo a la Autoconstrucción–PAAC surge como resultado de un proceso de reflexión que lleva adelante un conjunto de organizaciones comunitarias en Fortaleza con el apoyo de la ONG Cearah Periferia. Este proceso culmina en el año 1993 con la creación de un Fondo Popular para la Vivienda que contempla tres componentes: ahorro, subsidio y préstamos. A esta iniciativa se incorporan también las instituciones SELAVIP<sup>85</sup> y GRET.<sup>86</sup>

Tras un período de negociación, se acuerda la creación de un fondo con aporte de las ONG y la municipalidad, para dar acceso a pequeños préstamos subsidiados a las familias de bajos ingreso para mejorar sus condiciones de vivienda. Como parte del acuerdo se establecen los siguientes criterios:

- Se otorgará préstamos tanto a trabajadores en el sector formal como informal,
- No será necesario un título de dominio de la tierra, bastará con el derecho de uso del suelo (tras 5 años de permanencia sin problemas),
- Las asociaciones de vecinos tendrán un rol activo en este proceso,

---

<sup>85</sup> Fundación belga de apoyo a la vivienda social en Asia y América Latina.

<sup>86</sup> Grupo para la investigación y el intercambio en tecnología, ONG francesa interesada en la promoción de proyectos innovativos para el desarrollo urbano y la generación de ingresos con organizaciones comunitarias.

- Aunque el pago de los préstamos se hará en forma individual, el proceso será colectivo y la formación de grupos de ahorro será una condición para el préstamo.

## 2.3 Fase piloto y creación del Programa de Apoyo a la Autoconstrucción

En mayo del año 1994 se firma el acuerdo para poner en marcha Casa Mejor como sistema de financiamiento para la vivienda. Durante los años 1994 y 1995 se desarrolla una intensa campaña para motivar y difundir el programa. Este se inicia con una fase piloto en seis barrios, al sur de la ciudad, afectados por fiebre dengue. Es allí, donde se realizan instalaciones de agua potable y alcantarillado y se construyen baños.

La implementación de la fase piloto es lenta y arroja numerosos problemas. Como resultado de esta fase se inicia en junio del año 1995 el Programa de Apoyo a la Autoconstrucción (PAAC), con el objetivo de ampliar el alcance de Casa Mejor, darle más flexibilidad y espacio para la innovación y sobrepasar algunas dificultades burocráticas. Gradualmente se incorporan nuevos barrios al programa hasta un total de 49. En su desarrollo se enfrentan distintos obstáculos y se introducen nuevos cambios. En el cuadro siguiente se resumen las diferencias entre Casa Mejor y PAAC.

**CUADRO 19**  
**COMPARACIÓN PROGRAMAS CASA MEJOR Y PAAC**

Origen de los recursos	Casa Mejor	PAAC
Ahorro	Usuarios	Usuarios
Subsidio	Autoridades locales–municipales	Agencias externas donantes
Crédito	Agencias externas donantes	Agencias externas donantes
Montos		
Ahorro máximo	US\$ 200	US\$ 100
Subsidio máximo	US\$ 200	US\$ 200
Crédito máximo	US\$ 200	US\$ 300
Duración	12 meses máx.	10 meses máx.
Tipo de garantía	Personal colateral	Solidaria y mutual
Uso del crédito	Materiales de construcción	Materiales de construcción
Tipos de mejoramiento	Cocina, baño, tiendas o bazares, muros de cierro, habitaciones adicionales	Cocina, baño, tiendas o bazares, muros de cierro, habitaciones adicionales

Fuente: Cavalcanti (2004).

En septiembre del año 1995 más de 1.800 familias habían asistido a las reuniones informativas del programa y de éstas, 1.000 expresaron su interés en unirse a él. Estas familias pertenecían a organizaciones comunitarias de diversos tipos; todas ellas eran habitantes de asentamientos precarios en la zona sur de la ciudad.

## 3. Descripción del programa

### 3.1 Objetivos

Los objetivos del programa son:

- Hacer que las familias tomen conciencia de la importancia del ahorro,
- Fortalecer la interacción entre las organizaciones de base y las familias,
- Apoyar a las organizaciones de base en sus actividades promoviendo la participación ciudadana y comunitaria,



- Mejorar las condiciones de vivienda y consecuentemente las condiciones de salud de las familias de menores ingresos.

### 3.2 Población objetivo

Los beneficiarios del programa son familias de cinco o más integrantes en viviendas de 40 a 60 mts<sup>2</sup>. La mayoría tiene derecho legal al usufructo de la vivienda que habita. Se trata de familias urbanas estables interesadas en la consolidación de sus viviendas, que perciben como permanente.

Alrededor de un 18% de las familias beneficiarias comparte su vivienda con una o más familias adicionales (especialmente parejas jóvenes y cesantes). La mayoría de los beneficiarios trabaja en el sector terciario, en comercio y servicios; una minoría trabaja en la industria. Sus ingresos son variados en un rango de 2 a 3 salarios mínimos. El diseño del programa permite llegar a las familias con ingresos de entre 1,5 y 3 salarios mínimos, no así a las familias más pobres. Se registra una mayor participación de las mujeres en comparación con la de los varones. Un alto porcentaje de ellas (61%) tiene la titularidad de la vivienda, lo que refleja su liderazgo en relación con el manejo y gestión en vivienda.<sup>87</sup>

### 3.3 Financiamiento y recursos

El programa tiene el ahorro como un componente central para promover la acción colectiva y una mejoría en la autoestima de las familias, más allá de su valor monetario.

Tres agentes principales concurren con recursos financieros:

- Las familias organizadas en grupos de ahorro,
- El municipio con un subsidio,
- Las agencias donantes.

El aporte de las agencias donantes es utilizado como capital semilla para un fondo rotatorio (con préstamos que no consideran pago de intereses) con el pago individual de las familias y para el pago del equipo profesional y costos administrativos de la ONG a cargo del programa. El préstamo tiene un plazo máximo de 12 meses. No se cobran intereses pero los pagos son ajustados de acuerdo con el aumento del salario mínimo (generalmente menor que la tasa de inflación). Las organizaciones participantes pueden tener varios grupos de ahorro funcionando simultáneamente. Los grupos pueden postular a un segundo y más créditos pero el monto del subsidio se reduce proporcionalmente hasta desaparecer, como se ilustra en el cuadro siguiente.

**CUADRO 20**  
**SISTEMA DE FINANCIAMIENTO CASA MEJOR**  
**(INICIO DEL AÑO 1996)**

Préstamos	Ahorro	Subsidio	Crédito	Total
1°	100	200	300	600
2°	200	100	300	600
3°	300	0	300	600

Fuente: Cabannes (1997) – Environment & Urbanization.

En Brasil, los grupos de ahorro no están legalmente autorizados para recibir dinero de individuos ni para conservar ese dinero como ahorro. El Banco Central Brasileiro sólo autoriza a la banca formal para recibir ahorros. En parte por esta legislación, el sector financiero dirigido a las comunidades es muy nuevo en Brasil. Aun cuando las organizaciones comunitarias han

<sup>87</sup> Según evaluación interna del programa realizada en el 2000, en Cavalcanti (2004).

desempeñado un papel muy relevante en el ámbito social, hasta hace muy poco no se involucraron en el desarrollo económico de los barrios.

La relación entre el sector financiero formal y aquél destinado a las organizaciones comunitarias es todavía difícil, los requisitos exigidos desde el sector financiero son poco realistas y difíciles de cumplir para una mayoría de trabajadores informales y esporádicos, con bajos ingresos, que debido a estos motivos no acostumbran a programar sus gastos en el tiempo. Últimamente, sin embargo esto ha ido cambiando; actualmente el Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES) ha comenzado a financiar a las organizaciones comunitarias y ONG lo que contribuye a su vez a desarrollar confianza y una experiencia común de interacción.

### 3.4 Organización y gestión

Uno de los aspectos interesantes del programa, e innovativo para el contexto brasilero, es la articulación de distintas instituciones que participan y comparten responsabilidades en la implementación del programa. La colaboración entre instituciones del estado y la sociedad civil ha sido muy difícil y ha requerido largo tiempo en Brasil, después del advenimiento de la democracia.

Las ONG han actuado como intermediarias entre la población excluida y el gobierno, facilitando el contacto y asesorando a ambos en la preparación, implementación y evaluación de proyectos de desarrollo participativo.

El Consejo Administrativo de Casa Mejor fue diseñado para reducir la influencia de la autoridad local y los partidos políticos. En Fortaleza el consejo está integrado por dos representantes de la municipalidad, dos representantes elegidos por los grupos de ahorro, un representante de la ONG Cearah Periferia y un representante de Caritas.

Existe una unidad de gestión encargada de la operación técnica del programa. Esta unidad cuenta con un representante de la municipalidad y un representante de Cearah Periferia. El equipo técnico vinculado a esta unidad está integrado por técnicos, ingenieros, arquitectos, asistentes sociales, capacitadores y activistas comunitarios.

Las organizaciones de base (OB) están a cargo del proceso en los barrios y representan a las familias que forman grupos de ahorro. Las ONG proveen asistencia técnica y participan en la gestión del programa. Las OB están fuertemente involucradas en el desarrollo del programa; son las encargadas de difundirlo, formar los grupos de ahorro, llenar los formularios con los datos de los postulantes, participar en la supervisión de los mejoramientos que se realizan, acompañar a los equipos en terreno y asegurar el pago puntual de los créditos.

Los grupos de ahorro deben estar compuestos por 10 a 30 familias cuyos ingresos varían de uno a tres salarios mínimos. Los postulantes deben ser propietarios o tener derecho legal como ocupantes, certificado por el grupo.<sup>88</sup> Los grupos deben tener estatus legal y estar registrados en el Registro Legal de Contribuyentes.

### 3.5 Logros y resultados

El estímulo al ahorro es visto como un rasgo relevante del programa y una de las principales contribuciones al desarrollo de las familias y la comunidad.

La mayoría de los beneficiarios no ahorra antes del programa, dados sus bajos ingresos, pero todas las familias aprueban el ahorro como requisito necesario del programa. Para reunir el ahorro requerido, han desplegado diversas estrategias: reducción en el consumo, trabajo

---

<sup>88</sup> Derecho adquirido tras una permanencia de más de 5 años sin amenaza legal de desalojo.

adicional, venta de algunos bienes, entre otras. Las familias expresaron que el programa les ayudó a planear para el futuro y significó un incentivo para mejorar sus condiciones de vida. Además del ahorro, se constata que las familias suman fondos adicionales a éste. De esta forma, el programa actúa como un catalizador para la inversión en vivienda. En el cuadro siguiente se resume el monto de estas contribuciones adicionales.

**CUADRO 21**  
**PROGRAMA CASA MEJOR/ PAAC CONTRIBUCIÓN**  
**FINANCIERA ADICIONAL DE LAS FAMILIAS**

Contribución en Reales brasileros	Cantidad	Porcentaje
400 – 600	3	4,5
601 – 800	42	62,7
801 – 1 000	5	7,5
1 001 – 1 200	6	8,9
1 201 – 2000	4	6,0
Más de 2 000	7	10,4
Total	67	100%

Fuente: Cavalcanti y otros (2004).

En la ciudad de Sobral el programa evolucionó hacia la creación de un Fondo para la Vivienda Popular regido por un consejo en el que todas las partes tienen igual representación.

Aunque el programa no produce cambios directos en cuanto al ingreso familiar cabe destacar que un 6% de los mejoramientos están destinados a la construcción de espacios nuevos para iniciar o ampliar pequeños negocios, lo que puede incidir en un aumento de ingresos. Además en la construcción de los mejoramientos se utiliza mano de obra local, lo que incide favorablemente en la generación de empleo y compra de materiales en el ámbito local.

Según los beneficiarios, el programa fortalece y aumenta la participación. Muchas de las familias participantes, que antes no se encontraban organizadas, se vieron motivadas a integrar las asociaciones de vecinos. En este sentido, el programa ha sido útil para reactivar las organizaciones y la interacción entre distintas asociaciones. Muchos de los participantes valoran la participación, más allá de los beneficios que monetarios que otorga el programa, porque les ha permitido conocer a sus vecinos y establecer contactos. Sin embargo, este es un aspecto que requiere ser fortalecido ya que algunos dirigentes no coinciden con esta opinión y piensan que las familias sólo buscan el beneficio individual.<sup>89</sup>

La construcción de baños, acceso a alcantarillado y agua potable ha tenido una incidencia directa en el mejoramiento de las condiciones de higiene de las viviendas y en la salud de sus habitantes. Esto ha sido constatado a través de una baja en la frecuencia de visitas al médico por parte de los beneficiarios.

Entre los aspectos que las familias más valoran en el programa se mencionaron:<sup>90</sup>

- Mayor comodidad para la familia (38%),
- Mayor seguridad (16,5%),
- Aumento en el valor de la vivienda (14,9%),
- Mejoría en las relaciones al interior de la familia (10,8%),
- Mejoría en las relaciones vecinales y en el grupo de ahorro (9,9%),
- Mayor cercanía con la asociación (9,9%).

<sup>89</sup> Cabannes (1997).

<sup>90</sup> Cabannes (1997).

Se valora además el significado del programa en términos de su contribución a una mayor autoestima y un sentimiento renovado de autodeterminación. Aunque las familias contribuyen con un 25% de los fondos del programa, una minoría de ellas se ven a sí mismas como uno de los socios financieristas. Sin embargo, se valora la transparencia del programa y un estilo más democrático que en otros proyectos desarrollados en conjunto con la Municipalidad.

El porcentaje de pago de los préstamos se ha mantenido entre un 95% – 97% por muchos años, el porcentaje de morosidad es bajo y las pérdidas alcanzan sólo un 5% de los préstamos. Aun así, muchas familias batallan para pagar sus deudas y se plantea la necesidad de profundizar en el tema de recuperación de los préstamos y morosidad, buscando formas solidarias para enfrentarlo (por ejemplo, a través de multas a los morosos y formas de ayuda definidas al interior de los grupos de ahorro).

### **3.6 Situación actual**

En septiembre del año 2002<sup>91</sup> se firmó el último convenio entre la ONG Cearah Periferia y la Municipalidad de Fortaleza para la realización de las últimas 200 acciones. Desde los años 1994 al 2003 se realizaron 3.200 acciones en 49 barrios, participando 87 organizaciones comunitarias.

Después de dos años de discusión entre las ONG, organizaciones comunitarias, familias y la municipalidad, el programa se convierte en política pública en febrero del 2004, con el nombre de Programa Municipal para el Mejoramiento y Ampliación de la Vivienda, con pequeños cambios operacionales.

La metodología de trabajo se ha respetado y mantenido desde la firma del primer convenio. El Consejo de Administración del programa, con representación de todos los actores involucrados continúa siendo uno de sus puntos fuertes. El valor individual del préstamo por familia se mantiene en \$600 reales, alcanzando un monto total de R\$ 164.400, cantidad significativa para la economía de los barrios, ya que un 80% de estos recursos se quedan en la comunidad beneficiaria del programa.

Este programa se extendió a seis municipios más (Maracanaú, Sobral, Icapuí, Maranguape, Euzébio e Independencia) y al Programa Vivienda Digna en Maracaibo, Venezuela.

## **4. Análisis evaluativo**

### **4.1 Criterios generales**

El programa Casa Mejor–PAAC tiene una larga trayectoria desde su surgimiento en los años noventa, como resultado de un proceso concertado entre las organizaciones comunitarias y algunas ONG en Fortaleza, hasta su conversión reciente, en febrero del año 2004, en un programa municipal para el mejoramiento y ampliación de la vivienda que pasa a formar parte de la política pública.

Esto da cuenta de la validez del programa a lo largo del tiempo. Su instalación ahora en el municipio permite darle un contexto institucional de mayor solvencia y al mismo tiempo, mantenerse en contacto con la realidad de los asentamientos a través del Consejo Administrativo, que cuenta con representación de todos los actores involucrados.

La instalación del ahorro como requisito y como una práctica que antes era inusual en las familias habitantes de las “favelas”, es un logro fundamental del programa. Existe consenso actualmente sobre el valor del ahorro interno como fuente de crecimiento de las economías y la

---

<sup>91</sup> Según antecedentes aportados por profesionales a cargo de Cearah Periferia en la actualidad.

acumulación de activos por parte de las personas de menores ingresos como mecanismo para reducir la pobreza y disminuir la desigualdad intergeneracional de ingresos.<sup>92</sup>

Junto con esto y más allá de los beneficios monetarios, la acción colectiva en torno al ahorro fortalece la participación y la organización de la comunidad. Se valora el significado del programa en términos de su contribución a una mayor autoestima y un sentimiento renovado de autodeterminación.

## 4.2 Impactos significativos y sostenibilidad

### *Dimensión física*

El programa se concentra en el mejoramiento y ampliación de las unidades de vivienda en sí mismas. No aborda ni discute el efecto de las intervenciones a nivel urbano ni ambiental, más allá de mencionar que muchos de los asentamientos se ubican en zonas de riesgo.

Aún cuando la acción en el ámbito de las viviendas es necesaria y contribuye a mejorar las condiciones de vida de las familias, es insuficiente en sí misma dado el nivel de carencias existente. Se requiere una estrategia más amplia de intervención física (al interior del programa o en complemento con otros) que permita superar efectivamente las condiciones de precariedad que afectan a los asentamientos: dotación de servicios y equipamiento urbano, espacios públicos, conectividad con la ciudad, entre otros.<sup>93</sup>

### *Dimensión social*

Casa Mejor/PAAC utiliza el proceso de ahorro y préstamo para la vivienda como un catalizador para producir cambios en las relaciones sociales, a nivel familiar y comunitario.

La producción de capital físico (vivienda) logra impactar positivamente otras áreas: salud, bienestar familiar, autoestima, fortalecimiento de la ciudadanía. El mejoramiento habitacional implica efectos positivos en la salud y bienestar familiar al disponer de más espacio y en mejores condiciones. Además del mejoramiento general de las condiciones de vida, hay un mejoramiento en el ingreso de muchas familias dado que se construye espacio para nuevos negocios, hay más espacio disponible para trabajar en las viviendas, se otorgan posibilidades de empleo en la realización de los mejoramientos a los obreros de la construcción, se aprenden nuevos oficios y se desarrolla la capacidad de movilizar recursos.

La formación de grupos de ahorro como condición para la obtención de los préstamos y el fuerte involucramiento de las organizaciones de base en el desarrollo del programa constituyen elementos que fortalecen el desarrollo comunitario y la construcción de ciudadanía.

## 4.3 Sostenibilidad económica y financiera

El programa provoca un cambio fundamental: logra que las familias ahorren y valoren la importancia de esta práctica (lo que no hacían antes). Los participantes aprueban el ahorro como requisito necesario del programa y además son capaces de aportar con fondos adicionales para el mejoramiento de sus viviendas (mediante una reducción en el consumo, trabajo adicional, venta de bienes y otras estrategias). El programa actúa así como un catalizador para la inversión en vivienda y ayuda a las familias a planificar para el futuro.

En términos más amplios, es sabido que una estrategia de promoción del ahorro popular juega un papel clave en la promoción de la equidad, la integración social y geográfica y la

---

<sup>92</sup> Szalachman, Raquel (2003).

<sup>93</sup> No se dispone de información sobre la complementación de este programa con otros de este tipo.

eficiencia de la producción de pequeñas y microempresas que conforman la mayoría del sector generador de empleo.<sup>94</sup>

La experiencia acumulada por Casa Mejor–PAAC en su traspaso a la Municipalidad puede aportar criterios para una adecuación de los instrumentos de ahorro a las necesidades de los grupos de menores ingresos en general (más allá del programa específico de mejoramiento de la vivienda) y particularmente en relación con la activación del BNDES en el financiamiento de las organizaciones comunitarias y sectores populares.

Estudios específicos demuestran que existen importantes experiencias con instrumentos que han resultado efectivos en la promoción del ahorro en pequeña escala. Estas experiencias señalan que es posible el ahorro de personas de menores ingresos a través de mecanismos que lo vinculan con la adquisición de bienes muy valorados por ellos, como es el caso de la vivienda. Las políticas de apoyo con subsidios al financiamiento de estas viviendas, han incentivado una apreciable acumulación de recursos financieros por parte de los sectores de menor ingreso.<sup>95</sup>

El Fondo Rotatorio, financiado por agencias de cooperación internacional, en el esquema Casa Mejor–PAAC, se ve erosionado debido al no cobro de intereses en los préstamos a las familias. Este es un aspecto que debe ser resuelto en el traspaso del programa a la Municipalidad.

Por otra parte, es necesario racionalizar el proceso de construcción para un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, así por ejemplo:

- En la compra de materiales explorar alternativas de compra al por mayor o instalación de un banco local de materiales,
- Para reducir costos de construcción, definir tipologías en vez de trabajar los mejoramientos caso a caso,
- En la forma de construcción, combinar la construcción de los mejoramientos en forma individual con otras modalidades colectivas o mixtas.

#### 4.4 Entorno institucional

El programa surge en un contexto institucional difícil por la desconfianza y resistencia inicial de las organizaciones a participar en un programa público.

Estos obstáculos iniciales se superan dando un fuerte protagonismo a las organizaciones de base que se involucran activamente en el desarrollo del programa. Asimismo, la existencia de una organización en el ámbito de toda la ciudad, como la Federación de Barrios y Favelas de Fortaleza, desempeña un rol clave participando en debates públicos dando legitimidad al programa ante las asociaciones de vecinos, movilizándolo a las familias y negociando con el municipio. Como se sabe, en Brasil los movimientos sociales han sido históricamente un actor fuerte y de confrontación con el Estado.

Otro actor importante en el origen y desarrollo del programa son las ONG, con un rol clave de articulación y mediación entre el gobierno municipal y la comunidad. El reciente

<sup>94</sup> Szalachman, (2003).

<sup>95</sup> Otros instrumentos, como es el caso de las libretas y cuentas de ahorro con fines generales, que han sido implementadas tanto por instituciones financieras públicas como privadas, también han permitido la acumulación de ahorro para un número importante de personas en algunos países de la región. De igual forma han tenido éxito otras instituciones de ahorro, como las cooperativas de ahorro, en las cuales sus miembros han realizado aportes, recibiendo a cambio ciertos beneficios. Otros instrumentos, como es el caso de las libretas y cuentas de ahorro con fines generales, que han sido implementadas tanto por instituciones financieras públicas como privadas, también han permitido la acumulación de ahorro para un número importante de personas en algunos países de la región. De igual forma han tenido éxito otras instituciones de ahorro, como las cooperativas de ahorro, en las cuales sus miembros han realizado aportes, recibiendo a cambio ciertos beneficios. Szalachman (2003).

traspaso del programa al municipio lo coloca en un nuevo contexto institucional. Esto abre una oportunidad para avanzar desde la “lógica de proyecto ONG” que le dio origen, hacia la de un programa público para el mejoramiento de la vivienda y los asentamientos irregulares.

Este traspaso puede implicar también riesgos a considerar, entre estos: la tensión entre distintas racionalidades y lógicas en juego (lógica política, social, solidaria y/o lógica técnica); rigidez en la operación y procedimientos por una formalización mayor, desconfianza en la base. Estos y otros factores de riesgo pueden aminorarse potenciando un diseño participativo, con buenos equipos técnicos a cargo y con la disposición de presupuestos que aseguren su viabilidad financiera.

#### **4.5 Integralidad**

El programa es concebido como una iniciativa orientada a la reducción de la pobreza, más que como una intervención exclusivamente financiera o un programa de vivienda. Sin embargo, no logra llegar a los sectores más pobres (1,5 salarios mínimos), esta es una limitación reconocida.

El traspaso del programa a la Municipalidad es una oportunidad para inscribir las acciones desplegadas hasta ahora en un marco de mayor integralidad y sostenibilidad.

La problemática de los asentamientos irregulares va mucho más allá de lo exclusivamente referido al mejoramiento de las unidades de vivienda; forma parte de la problemática más amplia y compleja de la ciudad, de las desigualdades y la pobreza urbana.

Una estrategia efectiva de acción requiere por tanto, considerar un conjunto de aspectos y dimensiones físicas y sociales que no han sido abordadas. Por ejemplo, elementos de ordenamiento territorial y planificación urbana para no seguir actuando de manera reactiva ante la ocupación irregular como hecho consumado; integración entre las acciones en vivienda a escala familiar y acciones de desarrollo y mejoramiento a nivel del barrio; políticas de tierra y producción de suelo urbano, entre otras.

En relación con el diseño del programa se hace necesario también incorporar acciones sistemáticas de evaluación y monitoreo a fin de verificar su impacto, relación costo–efectividad y otros aspectos de interés.

#### **4.6 Reflexiones finales**

Este programa puede considerarse “emblemático” en la medida que logra consolidar el ahorro como un aspecto central para elevar el nivel de vida de los hogares de menores ingresos. Desde una perspectiva más amplia ello resulta fundamental para disminuir la dependencia de las economías de la región del ahorro externo, con miras a elevar la tasa de inversión interna y el crecimiento.<sup>96</sup>

Este logro resulta particularmente relevante en el contexto de Brasil, donde no existía una práctica instalada de ahorro. El programa lo consigue tras un largo proceso para convencer a la gente, ganando su confianza y dando continuidad a las acciones en el tiempo. Pero los resultados obtenidos son apreciables también más allá de Brasil.

Según estudios en el tema del ahorro popular, no existen instrumentos expresamente orientados para captar ahorros de los estratos de menores ingresos. Debido a la falta de esquemas de reajustabilidad con frecuencia las tasas de interés real han sido negativas, lo que ha erosionado la rentabilidad de estos instrumentos. Geográficamente, se observa una fuerte concentración de las entidades financieras en las ciudades o departamentos más importantes, así como en términos de estructura física; es decir, hay pocas sucursales bancarias. En la mayoría de los países no se

---

<sup>96</sup> Szalachman (2003).

han diseñado instrumentos de ahorro con fines específicos; en los casos analizados se aprecia que, con pocas excepciones, no existen políticas explícitas de fomento al ahorro para los sectores de menores ingresos, ni instrumentos concebidos con este fin.<sup>97</sup>

Son destacables también otros dos logros sustantivos del programa: El paso desde su contexto de origen (organizaciones comunitarias de base y ONG) a su formalización como programa público municipal y su replicabilidad a seis municipios más dentro de Brasil y al programa de Vivienda Digna en Maracaibo, Venezuela.

---

<sup>97</sup> Se analizaron casos en seis países: Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Perú y Uruguay, (Szalachman, 2003).



## **VI. Conclusiones**

### **1. En relación con los programas de provisión de vivienda: Fondo Solidario de la Vivienda (Chile) y MetroVivienda (Bogotá, Colombia)**

Los programas Fondo Solidario de la Vivienda (FSV) en Chile y MetroVivienda en Bogotá, presentan importantes diferencias entre sí, además de aquellas evidentes en relación con sus propios contextos de referencia.

El FSV ofrece alternativas de solución habitacional para familias pobres sin capacidad de endeudamiento. MetroVivienda en cambio, es un programa de provisión de suelo urbanizado para proyectos de vivienda social nueva, que construyen otros.

El rol del Estado en MetroVivienda, (en este caso a través de la Alcaldía Mayor de Bogotá) es el de proveedor de suelo urbanizado. El rol del Estado en el FSV (desde el nivel central, a través de Ministerio de Vivienda y Urbanismo) sigue siendo el de proveedor de vivienda, aunque en este caso, a través de un esquema más flexible, distinto al tradicional (de vivienda nueva y usada de distintos tipos y con la participación activa de los postulantes organizados en grupos).

El esquema de financiamiento es también diferente en ambos programas: MetroVivienda contempla ahorro inicial, subsidio y crédito, lo que hace poco accesible el programa para los sectores más pobres. En contraste, el FSV suprime el componente del crédito, dejando sólo los de ahorro y subsidio lo que le permite llegar a los sectores más pobres.

En términos de escala ambos programas difieren también, MetroVivienda opera mediante la adquisición de grandes paños de terreno para la construcción de proyectos de gran envergadura (operaciones de entre 5.000 y 12.000 viviendas) que conforman pequeñas ciudadelas equipadas y autónomas, en los bordes de la ciudad. El FSV en cambio, desarrolla proyectos de pequeña escala (de 100 y menos viviendas), muchos de los cuales ocupan suelo urbano existente en áreas centrales.

A pesar de las diferencias, estos programas, y en términos más amplios, la acción habitacional en cada país, puede enriquecerse incorporando los aprendizajes y aspectos clave de una y otra experiencia.

En el caso de Chile parece urgente incorporar una política de tierras que permita abordar seriamente el tema del suelo urbano, aspecto clave en los programas habitacionales y en el ordenamiento urbano y territorial. Santiago, y muchas otras ciudades chilenas, presentan un panorama de fuerte segregación socio espacial. Muchos conjuntos de vivienda social se han localizado tradicionalmente en áreas periféricas donde el valor del suelo es menor, como resultado de una política habitacional centrada fundamentalmente en la provisión de unidades de vivienda y donde el mercado de suelo ha sido el principal, sino el único, regulador.

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en las ciudades colombianas y la existencia de un marco normativo que permite a los municipios apropiarse de las plusvalías generadas en beneficio de los sectores de menores ingresos (por ejemplo, a través de mecanismos de densificación o expropiación) constituyen un referente de interés, no sólo para mejorar el FSV y dotar a este programa de mecanismos e instrumentos que pueden serle útiles, sino también para una reflexión más amplia en torno de estos aspectos, insuficientemente abordados en la política habitacional chilena.

Además, la aplicación del POT en Bogotá muestra la importancia de contar con un instrumento para pensar y planificar la ciudad como un todo articulado (y no cada localidad o comuna en forma aislada como sucede en las ciudades chilenas) reduciendo así patrones de segregación socio espacial y especulación inmobiliaria.

A su vez, para MetroVivienda y el caso de Bogotá pueden ser de interés los siguientes aspectos de la experiencia chilena:

La posibilidad, que muestra el FSV, de abrir una alternativa programática que rompa con el modelo tradicional de producción masiva de vivienda en grandes conjuntos habitacionales periféricos. En este sentido, las grandes operaciones habitacionales que promueve MetroVivienda podrían ser complementadas con opciones como las del FSV para impulsar acciones de recuperación, radicación, mejoramiento habitacional y aprovechamiento de suelo urbano existente, donde esto sea posible.

El esquema tradicional de financiamiento que utiliza MetroVivienda, obliga a todos los postulantes a los proyectos habitacionales a contraer un crédito, lo que deja fuera a los sectores más pobres. El FSV muestra que es posible eliminar este requisito operando sólo con ahorro y subsidio y otorgando apoyo a los postulantes para que se organicen en grupos. Este esquema podría adoptarse en MetroVivienda u otros programas de vivienda social como una alternativa para los sectores de menores ingresos. El FSV, así como otros programas de vivienda (Casa Mejor en Fortaleza, por ejemplo), prueba que las familias más pobres aunque no tengan capacidad de endeudamiento, debido a sus reducidos ingresos, sí tienen capacidad de ahorro, especialmente cuando se trata de mejorar sus condiciones habitacionales. Y en este esfuerzo, la acción colectiva constituye un facilitador fundamental.

## **2. En relación con los programas de mejoramiento en asentamientos irregulares: Casa Mejor–PAAC (Fortaleza, Brasil) y Rosario Hábitat (Rosario, Argentina)**

Casa Mejor–PAAC y Rosario Hábitat muestran dos experiencias distintas de intervención en torno al tema de los llamados ‘asentamientos irregulares’.

Una primera observación al respecto se refiere a la dimensión cuantitativa de este fenómeno: 91 asentamientos irregulares con cerca de 100.000 habitantes, corresponden al 13% de la población en Rosario. Fortaleza, cuya población total es de algo más de 2.100.000 habitantes, se ubica como la cuarta capital de Brasil en número de “favelas” con un total de 312, según cifras conservadoras.

La importancia cuantitativa de estos asentamientos en las ciudades de Rosario y Fortaleza, así como en muchas ciudades de la Región, muestra que estos no son una excepción, más bien, son resultado y expresión de las desigualdades existentes en nuestras ciudades, que afectan a gran número de familias en cada lugar. Los asentamientos no precarios, aquéllos que conforman los barrios de gran calidad urbana y las zonas más exclusivas de la ciudad, son el privilegio de una minoría.

Los programas Casa Mejor y Rosario Hábitat son de naturaleza y generaciones bien distintas:

Casa Mejor corresponde a un programa de los años noventa en Fortaleza, que surge en el contexto de un fuerte movimiento de asociaciones de residentes y ONG de apoyo, en la lucha por la vivienda. Sólo después de 10 años de operación, recién en el 2004, este programa pasa a una nueva fase de implementación y se traspasa a la Municipalidad.

Rosario Hábitat en cambio, surge en el 2002 como un programa público, que se instala en la Municipalidad de Rosario a través del Servicio Público de la Vivienda.

Podría decirse que Casa Mejor termina (o inicia una fase nueva) donde Rosario Hábitat empieza. Esto puede ayudar a comprender las diferencias existentes entre ambos programas.

Rosario Hábitat se perfila como un programa consolidado para la integración de los asentamientos irregulares a través de una estrategia que articula un conjunto de componentes físicos, sociales, urbanos y ambientales y que se complementa con un conjunto de otros programas, iniciativas y convenios, formando parte de una propuesta mayor de desarrollo urbano integral.

Su punto débil o tal vez, uno de los principales aspectos a mejorar, se refiere a la sostenibilidad económica y financiera del programa. El monto total del presupuesto (de US\$ 71,7 millones) compuesto en un 60% por un crédito del BID y en un 40% por un aporte municipal, parece insuficiente dada la envergadura del programa. Es necesario allegar nuevos recursos para asegurar el financiamiento de la totalidad de los componentes comprometidos (el componente de urbanización se lleva más de un 80% del presupuesto). Asimismo, se requiere incorporar nuevas fuentes de financiamiento y explotar fuentes propias de ingreso y captación de otros recursos para diversificar el financiamiento y disminuir la dependencia externa.

El esquema de financiamiento de Casa Mejor–PAAC puede ser de interés para Rosario Hábitat ya que incorpora un subsidio municipal y el ahorro de los participantes como un componente central.<sup>98</sup>

Casa Mejor–PAAC es un programa actualmente en transición. Su traspaso a la Municipalidad de Fortaleza seguramente requerirá un conjunto de cambios y ajustes en su operación. Esta puede ser una oportunidad para ampliar y enriquecer el programa dándole mayor integralidad. Rosario Hábitat es un buen referente en este sentido.

El esquema de financiamiento de Casa Mejor, sobre la base de los tres componentes clásicos: ahorro, subsidio (municipal) y pequeños préstamos, parece adecuado para un fondo para el mejoramiento y ampliación de las viviendas. Evidentemente, la incorporación de nuevos componentes de intervención para el mejoramiento de los barrios (infraestructura básica y equipamiento comunitario, regularización del tejido urbano) o en el ámbito social comunitario (planificación participativa, capacitación laboral, entre otros) requerirá nuevos recursos y fuentes de financiamiento.

---

<sup>98</sup> No se dispone de información respecto del aporte de los participantes en el caso de Rosario Hábitat ni acerca de la existencia de subsidios desde la Municipalidad.

Cabe destacar finalmente, la capacidad de replicabilidad que ha tenido el programa Casa Mejor (en seis otros municipios dentro de Brasil y Maracaibo, en Venezuela). Ello permite deducir que su diseño resulta pertinente para el mejoramiento de las viviendas en asentamientos precarios también en otros contextos, dentro y fuera del país. Sería interesante probar también la replicabilidad del programa Rosario Hábitat.

### 3. En relación con el eje vivienda, en términos generales

Tras la revisión de los casos analizados se destacan los siguientes aspectos como elementos relevantes en el eje vivienda:

- **Orientación participativa:** La efectividad y sostenibilidad de las políticas y programas habitacionales requieren altos niveles de aceptación por parte de los ciudadanos; es necesario involucrar a los afectados “de manera efectiva en la toma de decisiones” no sólo como usuarios en la demanda de bienes y servicios públicos.
- **Visión territorial:** la acción desagregada desde los territorios permite responder a la realidad específica de cada lugar de acuerdo a sus necesidades y requerimientos, potencialidades y ventajas.
- Entender la **vivienda como proceso** y no como un **producto terminado**, lo que significa incorporar en el diseño posibilidades para la **ampliación** y **mejoramiento** de las viviendas sociales y su **entorno**.
- **El entorno de la vivienda** es un componente del hábitat tan indispensable como la unidad; los espacios públicos, áreas verdes, lugares de encuentro y equipamiento apropiado son parte integrante de las necesidades habitacionales y fundamentales para la construcción de barrio, sentido de identidad barrial y pertenencia.
- **Sumar calidad a la cantidad:** Además de superar la precariedad habitacional y urbana, en términos de déficit cuantitativo, es necesario generar respuestas integradas que mejoren la calidad de vida y den seguridad a todos los habitantes de la ciudad.
- **Construir vivienda pensando en la ciudad:** No sólo construir vivienda nueva, sino considerar también la ciudad existente, generar respuestas aprovechando lo ya construido y el stock habitacional existente.
- **El ahorro es un componente fundamental** para elevar el nivel de vida de los sectores de menores ingresos que debe ser parte integrante de los esquemas de financiamiento para la vivienda. Se requiere incentivar el desarrollo de una “cultura del ahorro” que facilite esta práctica.

## Bibliografía

### Capítulo I Introducción

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Foro Social de las Américas – Quito, julio 2004; Foro Mundial Urbano–Barcelona octubre 2004; Foro social Mundial – Porto Alegre, Enero 2005; Revisión previa a Barcelona, septiembre 2005).

Florián, Alejandro (agosto 2005), Derecho a la vivienda adecuada y producción social del hábitat, Documento de Trabajo de Fedevivienda, Coalición Internacional del Hábitat, HIC.

Mac Donald, Joan (2005), “Vivienda en la agenda para superar la pobreza urbana” CEPAL, Documento interno, sin publicar.

Miquel, José (agosto 2004), Déficit habitacional 2000, citado por Mac Donald, Joan (2005) “Vivienda en la agenda para superar la pobreza urbana”, CEPAL, Documento interno, sin publicar.

### Capítulo II Fondo Solidario de Vivienda – FSV (Chile)

Greene, Margarita (2004), “El programa de vivienda progresiva en Chile 1990–2002” Departamento de Desarrollo Sostenible, [www.iadb.org/sds/soc.publication](http://www.iadb.org/sds/soc.publication) 78.

Mac Donald (2004), “Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe” CEPAL, Serie Manuales N° 38, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.

MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (2004), “Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio” Pehuén Editores Ltda., Santiago, Chile.

\_\_\_\_\_ (2001 – 2002), Informe Ejecutivo FSV 2001–2004, División de Política Habitacional, MINVU 2003, Seminario Densificación Predial.

### Capítulo III Programa MetroVivienda (Bogotá, Colombia)

Censo: Encuesta Nacional de Hogares 1997 DANE, cálculos DNP.

Chiappe de Villa, María Luisa (1999), “La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa” CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 80, Santiago de Chile.

Clichevski, Nora, (2003); Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, CEPAL.

Diario El Tiempo (05/07/ 2000), “Bogotá cómo vamos”, recorte prensa.

Maldonado, María Mercedes (2004), “Operación urbanística Nuevo Usme: Provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social, a partir de la redistribución social de Plusvalías” Documento interno, Lincoln Institute of Land Policy, Departamento Administrativo de Planeación Distrital Bogotá, CIDER, Universidad de los Andes, Fedevivienda.

Página web: [www.MetroVivienda.gov.co](http://www.MetroVivienda.gov.co)

Programa Bogotá con Techo, Alcaldía de Bogotá, mayo 2004.

Szalachman, Raquel (2004), “Gestión de vivienda y pobreza urbana en América Latina”, documento interno, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.

#### **Capítulo IV Programa Rosario Hábitat – Rosario, Argentina**

De Castro, Rosa; Franchelli, Esther; Piccolo, Ermando; (1992 y 1996). Asentamientos Irregulares de Rosario Asentamientos Irregulares en la ciudad de Rosario, estudio realizado por la Fundación Banco Municipal en 1992 y 1996.

Documento BID (AR 0262) Programa Rosario Hábitat – Programa Integral de Recuperación de Asentamientos Irregulares, Banco Interamericano del Desarrollo.

Herzer, Hilda (2004), “Situación del hábitat de los municipios de Área Metropolitana de Rosario en materia de suelo y vivienda” Documento interno, Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos municipales de América Latina y el Caribe”, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.

Rodríguez, María Carla (2004), “Situación actual y tendencias previsibles del parque habitacional de vivienda social adjudicada (conjuntos habitacionales) y su población residente en la ciudad de Rosario”, Documento interno, Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos municipales de América Latina y el Caribe”, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.

#### **Capítulo V Programa Casa Mejor – PAAC (Fortaleza, Brasil)**

Cabannes, Ives (1997), “From community development to housing finance: from Mutiroes to Casa Melhor in Fortaleza, Brazil” in Environment and Urbanization, Vol. 9 N°1, London, U.K.

Cavalcanti, Débora, Marque, Olinda y Costa, Teresa Hilda (2004), “Municipal Programme for the Reform and Extensión of Homes: Casa Melhor/PAAC, Cearah Periferia, Brazil”, in Mitlin, Diana & Satterhwaite (2004) “Local government, civil society and urban poverty reduction” Earthscan, UK.

Günther Held (2000), “Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia” CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 96, Santiago de Chile.

Szalachman, Raquel (2003), “Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas” CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 128, Santiago de Chile.

## **Anexos**





## Anexo 1

**CUADRO 1**  
**CRITERIOS DE SELECCIÓN DE EXPERIENCIAS EMBLEMÁTICAS**

<b>Criterios transversales<sup>(a)</sup></b>	<b>Objetivo del área programática<sup>(e)</sup></b>	<b>Tipología por área programática<sup>(f)</sup></b>	<b>Identificación de experiencia emblemática</b>	
<p>1. Contribuir a la superación de la precariedad y pobreza urbana a través de: – mejorar las condiciones del hábitat; – mejorar las dotaciones de capital social y humana; y – conservar el medio ambiente.</p> <p>2. Sostenibilidad económica y financiera.</p> <p>3. Gobernabilidad participativa<sup>(b)</sup> y entorno institucional adecuado.<sup>(c)</sup></p> <p>4. Integralidad de la intervención.<sup>(d)</sup></p>	1. Mejorar el acceso de los pobres al suelo urbano.	1.1 Regularización dominial de la informalidad urbana del suelo al nivel nacional.	1. Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal en Perú – COFOPRI.	
		1.2 Regularización dominial de la informalidad urbana del suelo al nivel municipal.	Programa municipal, Tegucigalpa, Honduras. <sup>(g)</sup>	
		1.3 Prevención de la informalidad urbana del suelo al nivel nacional.	2. Impuesto Predial Progresivo de Brasil – IPTU: Estatuto de la Ciudad en relación a temas de suelo.	
		1.4 Prevención de la informalidad urbana del suelo al nivel municipal.	3. Mejoramiento de la capacidad de gestión en relación con el suelo urbano Municipalidad de Moreno, Argentina.	
	2. Proporcionar una mayor equidad en el acceso a los servicios urbanos para los pobres urbanos (agua y saneamiento).	2.1 Eficiente y efectiva organización del sector agua y saneamiento.	2.2 Gestión público–privada al nivel subnacional: empresa municipal.	4. Modernización del sector sanitario Chile.
			2.3 Gestión público–privada al nivel subnacional: empresa del sector privado.	5. Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A, SANASA, Campinas, Brasil.
			2.4 Mejoramiento barrial en tugurios: programa con origen en la sociedad civil.	6. Aguas de Cartagena (ACUACAR), Cartagena de los Indias, Colombia.
			7. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), San Salvador – El Salvador. Programa de rehabilitación y mejoramiento de asentamientos humanos marginales de las áreas urbanas de San Salvador e introducción de la tecnología alternativa.	
	3. Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza.	3.1 Provisión de nueva vivienda: programa nivel nacional.	3.2 Provisión de nueva vivienda: programa nivel municipal.	8. Fondo Solidario de Vivienda (Chile).
			3.3 Mejoramiento integral de barrios tugurizados: programa con origen público asociado a financiamiento multilateral.	9. METROVIVIENDA, Bogotá, Colombia.
			3.4 Mejoramiento integral de barrios tugurizados: programa con origen en la sociedad civil.	10. Programa Rosario Hábitat, Rosario, Argentina.
			11. Programa Municipal para el mejoramiento habitacional “Casa Mejor”; Programa de apoyo a la autoconstrucción – PAAC, Fortaleza, Brasil.	
4. Favorecer la sociabilidad, diversidad, seguridad e integración en la vida urbana a través del espacio público.	4.1 Escala urbana (espacios que relacionan a los pobres con un territorio amplio): programa municipal.	12. Sistema de transporte masivo público de pasajeros TransMilenio, Bogotá, Colombia.		

(continúa)

CUADRO 1 (conclusión)

Crterios transversales <sup>(a)</sup>	Objetivo del área programática <sup>(e)</sup>	Tipología por área programática <sup>(f)</sup>	Identificación de experiencia emblemática
		4.2 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): programa nacional medio ambiente urbano.	13. Programa Parques Urbanos, Chile.
		4.3 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): seguridad.	14. (i) Programa Comuna Segura – Compromiso 100, Chile; (ii) Programa de recuperación y animación participativa de espacios públicos, Calama, Chile; (iii) Plan Alerta del Barrio Saavedra: internet en la seguridad urbana, Buenos Aires, Argentina.
		4.4 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): grupos vulnerables (jóvenes).	15. (i) Plan de formación en recreación, Palmira, Colombia y (ii) Proyecto de Animación Urbana, México.
		4.5 Escala local (espacios en el ámbito cotidiano del barrio): grupos vulnerables (mujeres).	16. Proyecto ciudades sin violencia para mujeres, ciudades sin violencia para todos, Rosario, Argentina.
		4.6 Metodologías e instrumentos.	17. (i) Geo–referenciación; (ii) CPTED ( <i>Crime Prevention Through Environmental Design</i> ).
	5. Mejorar el acceso de los pobres urbanos al empleo e ingresos estables.	5.1 Sector informal y el espacio público: nivel municipal.	18. Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Minorista del Centro Histórico de Quito, Quito, Ecuador.
		5.2 Mejoramiento del hábitat y de las oportunidades productivas: intervención integral municipal.	19. Programa de Desarrollo Local PRODEL, Nicaragua.

Fuente: Winchester, Lucy. “Precariedad del hábitat y pobreza urbana: estrategias para la acción”, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Serie Manuales (primer semestre 2006).

Notas:

- (a) Se seleccionaron los casos buscando experiencias que apuntaban lo mejor posible al logro de los criterios generales indicados, considerando la disponibilidad de información secundaria, y la disposición de las instituciones involucradas a compartir su experiencia. Tanto los criterios transversales como los específicos fueron definidos a partir de los aprendizajes regionales en la temática, a modo de ilustrar y ejemplificar una agenda estratégica para la superación de la precariedad y pobreza urbana en ALC (ver cuadro 2). No se trató de generar un catastro de experiencias, sino que un conjunto de experiencias que pudiesen ilustrar estrategias específicas en el campo del hábitat.
- (b) Es decir, reconocimiento e incorporación de la multiplicidad de actores involucrados en las decisiones en torno al desarrollo urbano, incluyendo especial consideración de los actores de la sociedad civil, y los grupos generalmente excluidos de los procesos de decisión pública.
- (c) Existencia de un *enabling framework* (normativa, instrumentos, políticas, arreglos institucionales) facilitadora de la política y/o el programa.
- (d) La Agenda supone la aplicación de (i) modalidades diferenciadas de gestión en las ciudades y (ii) intervenciones flexibles, diferenciadas y progresivas según áreas y/o grupos vulnerables. Asimismo, la incorporación de la integralidad de las intervenciones entre las áreas programáticas, entre la Agenda y otros programas de superación de la pobreza, y entre actores que se encargan de su implementación.
- (e) Se definieron cinco áreas programáticas a trabajar en la Agenda: suelo urbano, servicios urbanos (principalmente agua y saneamiento), vivienda, espacio público y empleo e ingresos.
- (f) Las tipologías se definieron en consulta con expertos regionales de cada campo relacionado a las áreas programáticas. Se trató de definir un conjunto de tipos de experiencias de particular relevancia para los gobiernos regionales y locales, como también para los estamentos nacionales, quienes trabajan en programas de intervención en la precariedad del hábitat.
- (g) No fue posible contar con informaciones en torno a este caso.

**CUADRO 2**  
**RESUMEN AGENDA ESTRATÉGICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA PRECARIEDAD Y**  
**POBREZA URBANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)**

I. Fundamentos conceptuales: la Agenda se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, y busca lograr mayores impactos incorporando en la comprensión de la pobreza urbana, los enfoques conceptuales de necesidades habitacionales insatisfechas, y la generación de capacidades y oportunidades, en y para los sectores de pobreza en las áreas urbanas de ALC.		
II. Objetivo de desarrollo: la Agenda busca contribuir a la superación de la pobreza y precariedad urbana a través de: Mejorar las condiciones del hábitat; Mejorar la dotación de capital humano y social de los grupos pobres urbanos; y Conservar el medio ambiente urbano, y reducir la vulnerabilidad urbana.		
III. Objetivos específicos en áreas programáticas/ Opciones de políticas/ Posibles acciones a incorporarse		
1. Mejorar el acceso de los pobres al suelo urbano	1.1 Mejorar la seguridad de la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Intensificar programas de regularización de la propiedad de sectores y focos de precariedad.</li> <li>○ Desarrollar y ofrecer formas de tenencia alternativas.</li> <li>○ Integrar la dimensión ambiental a los programas de regularización dominial.</li> <li>○ Integrar el manejo de áreas de vulnerabilidad urbana con los programas de regularización dominial.</li> <li>○ Incorporar a los programas de regularización dominial, programas de crédito.</li> <li>○ Diferenciar el tratamiento de regularización de tierras públicas y privadas.</li> <li>○ Desarrollar e implementar catastros de la propiedad, tanto de tierra pública como privada.</li> <li>○ Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación, hasta su implementación.</li> <li>○ Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión del programa.</li> </ul>
	1.2 Desarrollar políticas en relación con la oferta del suelo urbano para sectores de escasos recursos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Reformular los estándares urbanísticos.</li> <li>○ Utilizar instrumentos de creación y de dinamización de suelo e invertir los recursos generados en planes de tierra o vivienda para sectores de bajos ingresos.</li> <li>○ Utilizar instrumentos económicos en relación al precio de la tierra.</li> <li>○ Constituir reservas de tierra pública y/o privada.</li> <li>○ Transparentar el mercado de suelo vía información del mercado.</li> <li>○ Mejorar el acceso de la población a la información sobre los mecanismos de funcionamiento del mercado de la tierra.</li> </ul>
2. Proporcionar una mayor equidad en el acceso a los servicios urbanos para los pobres urbanos (agua y saneamiento)	2.1 Incorporar las necesidades de los sectores de escasos recursos en la provisión del agua y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Asegurar inversiones para la provisión a los sectores de escasos recursos (por ejemplo, contratos con estipulaciones especiales que incorporen evaluación pro pobre).</li> <li>○ Para la extensión de las redes, utilizar distintos mecanismos e instrumentos: (i) tecnología y estándares adecuadas; (ii) microcrédito, mano de obra y materiales colectivos; (iii) subsidios; (iv) diferenciar modalidades de pago y de cobro (por ejemplo, medidores colectivos).</li> <li>○ Capacitación para el correcto uso y manutención de la infraestructura y recurso agua.</li> </ul>
	2.2 Asegurar la continuidad y sostenibilidad del servicio de agua y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gestión integrada del recurso agua.</li> <li>○ Organización sectorial adecuada y equilibrada.</li> <li>○ Asegurar una gestión eficiente de las empresas que proveen los servicios de agua y saneamiento (sean éstas públicas o privadas) que incorpore la recuperación de costos.</li> <li>○ Buscar <i>partnerships</i> en la provisión de los servicios.</li> <li>○ Garantizar la continuidad de servicio a los sectores pobres en el tiempo (mecanismos de subsidios para el pago del servicio en situaciones de emergencia e indigencia).</li> </ul>
	2.3 Mejoramiento barrial en tugurios: agua y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Utilizar tecnologías apropiadas y adecuar la normativa.</li> <li>○ Negociar condiciones de conexión con las empresas de servicio.</li> <li>○ Considerar instrumentos operacionales de programas y proyectos: participación, microcrédito y la articulación de actores (municipio, instancias subnacionales gubernamentales, ONG, comunidades, privados).</li> <li>○ Promocionar pequeños y medianos proveedores de servicios.</li> </ul>

(continúa)

CUADRO 2

	2.4 Mejorar el manejo de desechos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Promover la acción de empresas privadas o autogestionadas en el manejo.</li> <li>○ Promover la participación de la comunidad en el manejo y control.</li> <li>○ Desarrollar programas de educación ambiental.</li> </ul>
3. Proveer y mejorar viviendas para los sectores de pobreza	3.1 Provisión de nueva vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Promover la densificación urbana y predial.</li> <li>○ Integrar la vivienda social con la política urbana.</li> <li>○ Mejorar la conectividad con la urbe.</li> <li>○ Asegurar una mayor heterogeneidad social en los barrios residenciales.</li> <li>○ Facilitar la provisión suficiente y adecuada de tierras para programas de vivienda.</li> <li>○ Adecuar los estándares y considerar procesos progresivos de construcción.</li> <li>○ Diferenciar la oferta con una mejor focalización.</li> <li>○ Fortalecer el papel municipal como articulador entre el Estado, el sector productor y la demanda.</li> <li>○ Promover sistemas de postulación adecuados.</li> <li>○ Incorporar la habilitación social.</li> <li>○ Asegurar un financiamiento viable y sostenible para los hogares, también con combinación de inversiones públicas y privadas.</li> <li>○ Favorecer la movilidad habitacional para una buena utilización del parque habitacional existente.</li> </ul>
	3.2 Mejoramiento del parque público deteriorado (integral)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Diagnosticar problemas de proyecto y ejecución/ de uso.</li> <li>○ Desarrollar programas focalizados a este sector.</li> <li>○ Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación.</li> <li>○ Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión.</li> </ul>
	3.3 Mejoramiento de barrios consolidados (integral)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Analizar y caracterizar situación.</li> <li>○ Desarrollar programas focalizados a este sector.</li> <li>○ Incorporar la participación de la población en sus diferentes etapas, desde la formulación hasta su implementación.</li> <li>○ Incorporar la participación de los municipios y las instancias subnacionales gubernamentales en la gestión.</li> </ul>
	3.4 Mejoramiento de barrios tugurizados (integral)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Facilitar la inclusión y la conectividad con el resto del urbe.</li> <li>○ Promover la integralidad de la intervención: distintas combinaciones de intervenciones (vivienda, servicios, urbanización, empleo, comunitario, educación/salud) y sus implicancias técnicas.</li> <li>○ Incorporar en la implementación la perspectiva de la construcción social del hábitat.</li> <li>○ Considerar instrumentos operacionales de programas y proyectos: banco de materiales, microcrédito, articulación de actores (municipio, instancias subnacionales gubernamentales, ONG, comunidades, nacional, privados y otros) y la participación.</li> <li>○ Promover la articulación de las intervenciones sectoriales en los barrios.</li> <li>○ Incorporar la evaluación de impacto ambiental.</li> </ul>
	4.1 Proveer espacios públicos y equipamiento:(i) en el ámbito local que atienden a las necesidades vecinales de los sectores populares, y (ii) a escala urbana que relacionan a los pobres con un territorio amplio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Crear nuevos espacios públicos y de la comunidad, y recuperar espacios deteriorados en asentamientos precarios, y barrios deteriorados. En los nuevos conjuntos de vivienda social, asegurar la existencia de estos espacios.</li> <li>○ En la habilitación del espacio público a escala urbana (recuperación de plazas, áreas verdes, espacios de movilidad) incluir las necesidades y demandas de los sectores de escasos recursos (vendedores informales).</li> <li>○ Asegurar el acceso y la conectividad.</li> <li>○ Incorporar espacios multi–funcionales.</li> <li>○ Incorporar en el diseño y el equipamiento criterios de seguridad.</li> </ul>

(continúa)

**CUADRO 2** (conclusión)

	4.2 Utilizar procesos de desarrollo del espacio público para acumular el capital social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Promover la rehabilitación de espacio público, poniendo fuerte énfasis en la integración social y en la participación de los residentes en la planificación, implementación y mantenimiento de las intervenciones.</li> <li>○ Incorporar “<i>partnerships</i>” entre actores en la habilitación y gestión.</li> <li>○ Utilizar la intervención social y cultural en conjunto con el espacio público.</li> </ul>
5. Mejorar el acceso de los pobres urbanos al empleo e ingresos estables.	5.1 Mejorar la cartera de activos (capital humano, <sup>(a)</sup> capital social, <sup>(b)</sup> productivo) <sup>(c)</sup> de los pobres urbanos en su dimensión económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Incorporar la capacitación en oficios de construcción) y producción de materiales de construcción.</li> <li>○ Incorporación de cuidado infantil en barrios locales en programas de hábitat y/o articulación local con otros programas sociales (tiempo, salud).</li> <li>○ Mejoramiento del acceso a redes e infraestructura de transporte urbano.</li> <li>○ Incorporación de ahorro popular colectivo en los programas de mejoramiento de barrios, y de vivienda social.</li> <li>○ Incorporar programas orientados al sector informal y el uso del espacio público en los programas de hábitat, especialmente a través de las asociaciones de comerciantes (informales y formales). Articulación con programas municipales de este mismo.</li> <li>○ Articulación/incorporación de programas de micro–emprendimientos en esquemas grupales en los programas de hábitat.</li> <li>○ Promover la utilización de las microfinanzas en (i) el mejoramiento de viviendas para que incorpore actividades productivas y/o oportunidades de arriendo, y (ii) proyectos de generación de ingresos dentro de los proyectos de mejoramientos de barrios, incorporando la producción de materiales de construcción, y desde una perspectiva de la construcción social del hábitat.</li> <li>○ Promover la construcción de vivienda social con espacios productivos.</li> </ul>
	5.2 Crear oportunidades empresariales (micro, pequeña y mediana), y de empleo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Promover el uso de métodos de trabajo–intensivo en la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento.</li> <li>○ Favorecer en las licitaciones públicas los servicios de las pequeñas y medianas emprendimientos de propietarios de sectores de vulnerables.</li> <li>○ Fortalecer programas de administración, financiera, comercial y productiva para la micro, pequeña y mediana empresa.</li> <li>○ Impulsar la creación de zonas empresariales cercanas a sectores de pobreza.</li> </ul>

IV. Aspectos operacionales: políticas, instrumentos, normativa, gestión y manejo de información en los tres pilares del soporte operacional:

Sostenibilidad económica y financiera.

Entorno institucional adecuada.

Reconocimiento e incorporación de la gobernabilidad urbana.

V. Gestión integral y flexible: la agenda supone la aplicación de (i) modalidades diferenciadas de gestión en las ciudades y (ii) intervenciones flexibles, diferenciadas y progresivas según áreas y/o grupos vulnerables.

Asimismo, la incorporación de la integralidad de las intervenciones entre las áreas programáticas, entre la Agenda y otros programas de superación de la pobreza, y entre actores que se encargan de su implementación.

Fuente: Elaborado por Lucy Winchester en base de estudios realizados en el marco del proyecto “Pobreza urbana: estrategias orientadas a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe”, realizado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL.

Notas:

<sup>(a)</sup> Activos que una persona posee como consecuencia de las características propias de su condición humana: conocimiento, salud, destrezas, tiempo, y otros.

<sup>(b)</sup> Activos que se tienen como consecuencia de las relaciones de una persona con otros y la participación en organizaciones. Tales relaciones facilitan el acceso a otros recursos.

<sup>(c)</sup> Activos físicos y activos financieros.